

Estructura, modalidades y actores de la contratación pública en Ecuador: evidencia para los gobiernos locales

Pablo Brassiolo

Gustavo Fajardo

Sofía González

Resumen

Este documento caracteriza el sistema de compras públicas de Ecuador con énfasis en los GADs municipales. Con datos agregados del portal Compras Públicas (SERCOP) y microdatos de Contrataciones Abiertas Ecuador–OCDS, se analizan las modalidades de contratación, el objeto (bienes, servicios, obras), la evolución temporal, el uso del catálogo electrónico, la heterogeneidad territorial entre GADs y el origen geográfico de los proveedores. Los GADs ejecutan entre 17% y 25% del monto adjudicado anual del sector público (2015–2024) y concentran la mayor parte de su gasto en obras (57% en 2020–2024). El catálogo es la modalidad más utilizada por número de procesos, pero representa una fracción menor del monto adjudicado; en cambio, licitación y cotización concentran compras de mayor valor. Se observa amplia dispersión territorial en el peso de obras y en la adopción del catálogo; las capitales provinciales presentan un uso del catálogo unos 6 puntos porcentuales superior al de municipios comparables. Cerca de la mitad del gasto municipal se adjudica a proveedores del mismo cantón; las obras son más locales, mientras que bienes y servicios se abastecen con mayor frecuencia desde otras provincias. El documento cierra con implicancias operativas y una agenda breve para análisis futuros.

Introducción

La contratación pública constituye uno de los mecanismos más significativos mediante los cuales el Estado transforma recursos fiscales en bienes y servicios para la ciudadanía. En Ecuador, las compras públicas representaron en 2024 aproximadamente 6,5 % del Producto Interno Bruto (PIB) y 24 % del Presupuesto General del Estado (PGE) (SERCOP, 2025c). En términos macroeconómicos, estas cifras colocan al sistema de contratación como un componente central del gasto público y de la política económica. Pero su relevancia va más allá de los montos: la literatura ha subrayado que la contratación pública es un instrumento estratégico de gobernanza, capaz de promover eficiencia, transparencia y desarrollo sostenible (OECD, 2015).

El Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP), regulado por el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), articula la relación entre el Estado y sus proveedores a través de procedimientos estandarizados, como el catálogo electrónico y la subasta inversa, y de regímenes especiales destinados a bienes o servicios de naturaleza particular. Estos mecanismos reflejan el doble objetivo del sistema: asegurar competencia y probidad, pero también permitir flexibilidad ante las distintas necesidades del sector público (Albano et al, 2006).

En un contexto de descentralización progresiva, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) municipales emergen como actores decisivos. Los municipios concentran entre el 17 % y 25 % del gasto público en contrataciones y muestran una notable heterogeneidad en sus prácticas y capacidades. Esa diversidad territorial permite explorar cómo los factores institucionales, fiscales y de mercado moldean el comportamiento de los compradores locales, en línea con la evidencia sobre cómo la estructura de incentivos y la capacidad administrativa afectan los resultados de la contratación pública (Ferraz & Finan, 2011; Bandiera et al., 2021).

Este documento presenta una descripción integral del sistema de compras públicas en Ecuador, con énfasis en los GADs municipales. A partir de información agregada del portal *ComprasPúblicas* y de microdatos publicados por SERCOP en la plataforma *Contrataciones Abiertas Ecuador - OCDS*, se caracteriza la estructura de los procesos según modalidad, objeto y origen de los proveedores. El análisis aborda la evolución de los principales mecanismos de compra, el peso de la obra pública dentro del gasto municipal, la penetración del catálogo electrónico y la geografía de los proveedores.

Más allá del diagnóstico descriptivo, este trabajo busca abrir un camino para la investigación empírica sobre eficiencia y capacidad institucional subnacional, evaluando cómo los municipios usan las herramientas del sistema de compras y en qué medida las disparidades observadas responden a diferencias de recursos, profesionalización o estructura económica local.

Contexto y datos

Compras públicas en Ecuador

El Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) es conducido por el Servicio Nacional de Contratación (SERCOP) como ente técnico y regulatorio. Los procesos se centralizan a través del portal *Compraspúblicas*, que es de uso obligatorio para todas las entidades alcanzadas por el sistema (agencias del gobierno central, gobiernos subnacionales, organismos y empresas públicas, etc.). Las entidades deben tramitar y publicar en el portal la información relevante de todas las fases de sus procesos de compra y contratación, incluyendo la etapa precontractual (convocatoria, pliegos,

recepción de ofertas, etc.) y la contractual (firma del contrato, órdenes de compra, ejecución y pagos, etc.)¹.

Las modalidades de compra existentes en Ecuador se dividen en tres grupos. El primero es el régimen común, que comprende modalidades estandarizadas y casi siempre competitivas, cuya idoneidad depende del objeto (bien, servicio u obra) y del monto. Para la contratación de bienes y servicios normalizados se utilizan el *catálogo electrónico* (sin límite de monto), o la *subasta inversa electrónica* (montos mayores a 7.212,6 USD)². Tanto para bienes y servicios no normalizados como para obras, se pueden aplicar procedimientos de *menor cuantía*, *cotización* o *licitación* (los umbrales de monto dependen de si se trata de una obra o un bien o servicio)³. Para el caso de consultorías las modalidades son *contratación directa* (menor a 72.126,03 USD), *concurso público* (mayor a 540.945,26 USD) o *lista corta* (rango intermedio).

El segundo grupo es el régimen especial, que se usa para contrataciones de bienes, obras o servicios que, por sus características particulares requieren un tratamiento diferenciado. Generalmente, estos procesos no son concursables, es decir, la contratación es directa y no tienen montos mínimos o máximos. Las categorías más importantes dentro de este régimen incluyen adquisición de bienes y servicios únicos o con proveedor único, contrataciones administrativas (entre entidades del sector público), repuestos y accesorios, y contrataciones con empresas públicas internacionales.

Finalmente, fuera de los regímenes común y especial hay un tercer grupo de modalidades bajo el rótulo de “otros procedimientos”, en el que se engloban procesos de compra relacionados con emergencias, arrendamientos y adquisiciones de bienes inmuebles. También en este grupo entran los procesos de *ínfima cuantía*, que aplican a las compras de bienes y servicios normalizados, pero que no están en el catálogo electrónico y cuyos montos son inferiores a los que entran en el régimen común (menos de 7.212,6 USD en 2024).

Datos

En este artículo utilizamos dos fuentes de datos sobre compras públicas. Primero, presentamos descriptivos a partir de datos agregados sobre número de procesos y montos totales por modalidad y año, proveniente del portal Compras Públicas del SERCOP. Luego, para los análisis que requieran mayor nivel de desagregación, usamos los datos disponibles en la plataforma *Contrataciones Abiertas Ecuador - OCDS*, lanzada en el 2021 por el SNC, que permite descargar detalles a nivel de cada proceso de compra, incluyendo variables como la entidad contratante, el objeto del proceso, la fecha de publicación, la modalidad de compra, las propuestas recibidas (en las modalidades que aplica), el monto de la contratación, entre otras. El rango de fechas disponible va desde enero de 2015 hasta septiembre de 2025. Nos referiremos a estos últimos como los datos desagregados y a los primeros como los datos agregados.

La razón por la que no usamos siempre los datos desagregados es que tienen algunas limitaciones. En primer lugar, les falta la información de algunas modalidades de compra. Para mayor claridad respecto a estas, en la Tabla 1 se muestra la lista

¹ Existen algunas excepciones a esa regla general de uso y publicación en el portal. Por ejemplo, en contrataciones vinculadas a la defensa nacional determinada información puede ser reservada.

² Los umbrales de los montos máximos y mínimos para usar una modalidad se definen los define SERCOP como porcentaje del Presupuesto Inicial del Estado (PIE), y por tanto varían año a año. Los valores que se presentan en el texto corresponden al 2024. Ese año, el PIE fue de 36.063.017.083 USD; el monto mínimo para usar un procedimiento de subasta inversa electrónica es 0,00002% del PIE, lo que equivalía ese año a 7.212,60 USD.

³ También existe una modalidad específica para *licitación de seguros*.

completa de modalidades, según régimen, y se marcan en cursiva las que no aparecen en la base desagregada.

Tabla 1. Modalidades de contratación por régimen (común, especial y otros) y cobertura en la base desagregada (OCDS).

Regimen común	Regimen especial	Otros procedimientos
Catálogo Electrónico	Asesoría y Patrocinio Jurídico	<i>Adquisición de bienes inmuebles</i>
Concurso público	Bienes y Servicios únicos	<i>Arrendamiento de Bienes Inmuebles</i>
Contratación directa	Comunicación Social	<i>Emergencias</i>
Cotización	Contratación Interadministrativa	<i>Infima Cuantía</i>
<i>Ferias inclusivas</i>	Contrataciones con empresas públicas internacionales	
Licitación	<i>Giro específico del negocio de empresas públicas</i>	
Licitación de seguros	Obra artística científica o literaria	
Lista corta	<i>Publicación Especial</i>	
Menor Cuantía	Respuestos o Accesorios	
Subasta Inversa Electrónica	Transporte de correo interno o internacional	

Nota: Las modalidades que no aparecen en la base de datos se destacan en cursiva. Fuente: Elaboración propia con datos de Contrataciones Abiertas Ecuador - OCDS.

Podemos dimensionar cuán importantes son las modalidades excluidas a partir de los datos agregados. Todo el grupo de esquemas bajo el rótulo de otros procedimientos está excluido, y representó el 14% del monto total en compras en 2024⁴. Dentro del régimen común, solo está excluida la categoría de ferias inclusivas, que representó 2,2% del monto total. Y dentro del régimen especial, están excluidos los procesos de publicación especial y giro específico del negocio, que constituyeron 5,02% y 0,12% del total. Sumándolos, aproximadamente el 20% de las compras (en monto) quedan fuera de la base desagregada.

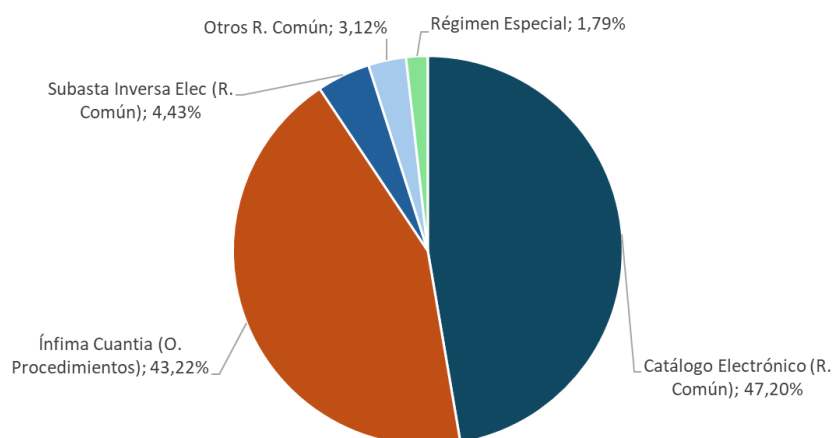
Segundo, los datos desagregados parecen estar incompletos para algunos años. En particular, las compras observadas en esa base equivalen solo al 54% de lo informado en los datos agregados en el año 2021, y al 80% en el 2022. Para el resto de los años, las discrepancias son muy pequeñas. Cuando usemos los datos desagregados nos enfocaremos en el ejercicio 2024.

⁴ En cuanto a número de procesos este grupo es mucho más importante porque los procedimientos de *infima cuantía* representaron más del 40% de todas las compras en 2024, pero debido a sus montos bajos suman muy poco en términos de dinero.

Panorama general de las compras públicas por modalidad

Nueve de cada diez compras en el sector público de Ecuador se hacen a través del catálogo electrónico o de un proceso de ínfima cuantía (Gráfico 1). El catálogo electrónico funciona, en líneas generales, de manera muy similar a lo que en otros contextos se conoce como acuerdos marco. Es un catálogo online donde se publican bienes y servicios homologados ofrecidos por proveedores previamente habilitados por el SERCOP. Estos catálogos, o acuerdos marco, son generalmente percibidos como un sistema que aumenta la transparencia y eficiencia de las compras y, por tanto, los órganos técnicos que administran los sistemas de compras suelen esforzarse por aumentar su penetración⁵.

Gráfico 1. Distribución del número de procesos por modalidad. Año 2024

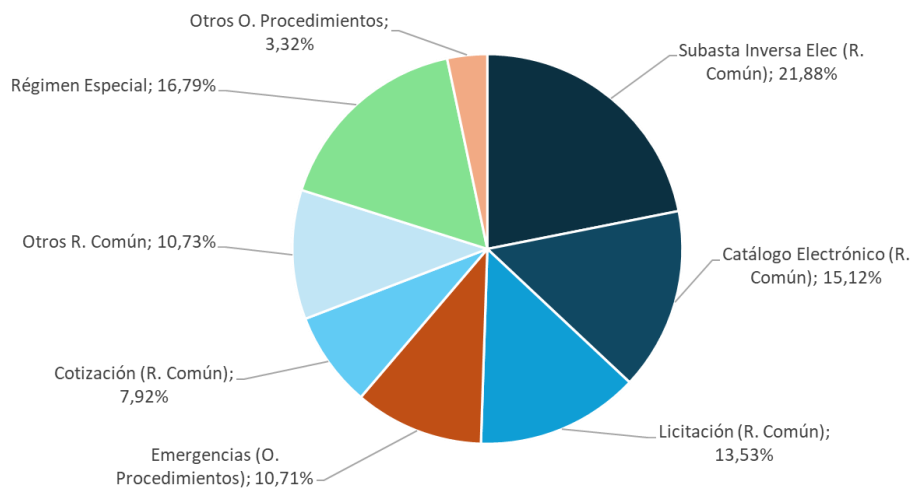


Nota: Las proporciones muestran la participación de cada modalidad en los procesos de compra iniciados en 2024. Las categorías "Otros R. Común" y "Otros R. Especial" agrupan modalidades con baja incidencia no mostradas individualmente. "Otros R. Común" incluye: licitación, cotización; menor cuantía, licitación de seguros, ferias inclusivas, lista corta, contratación directa y concurso público. "Otros R. Especiales" incluye: contratación interadministrativa, publicación especial, bienes y servicios únicos, contrataciones con empresas públicas internacionales, repuestos/accesorios, comunicación social, obra artística-científica-literaria, giro específico del negocio de empresas públicas, transporte de correo interno o internacional y asesoría y patrocinio jurídico. Fuente: Elaboración propia con datos del portal Compraspúblicas del SERCOP.

En términos de montos, el panorama cambia mucho. El 21,8% del total se compra a través de subastas inversas electrónicas, en las que los proveedores participan ofreciendo precios a la baja en tiempo real, y gana el que ofrezca el menor precio. Le siguen en importancia el catálogo electrónico (15,1%) y las licitaciones (13,5%). También fueron cuantiosas en 2024 las emergencias (10,7%), aunque ese número fue anómalamente alto, como veremos más adelante. Todas las categorías del régimen especial combinadas constituyen menos del 17% del monto de las compras, y los procesos de ínfima cuantía, aunque son numerosos, representan 3% en dólares. El valor total de las compras durante el año fue de USD 8.000 millones, de modo que se compraron aproximadamente USD 1.750 millones de USD vía subasta inversa electrónica y un poco más de USD 1.000 millones en catálogo electrónico y licitaciones (Gráfico 2).

⁵ Hay algunas preguntas importantes respecto al diseño de estos acuerdos que han sido recogidas por la literatura; por ejemplo, si es mejor aumentar la competencia ex ante (en la etapa en que se habilita a los proveedores para estar en el catálogo) o ex post (permitiendo entrar a muchos proveedores para que compitan ya dentro del catálogo) (Olivares et al., 2023)

Gráfico 2. Distribución del monto adjudicado por modalidad. Año 2024

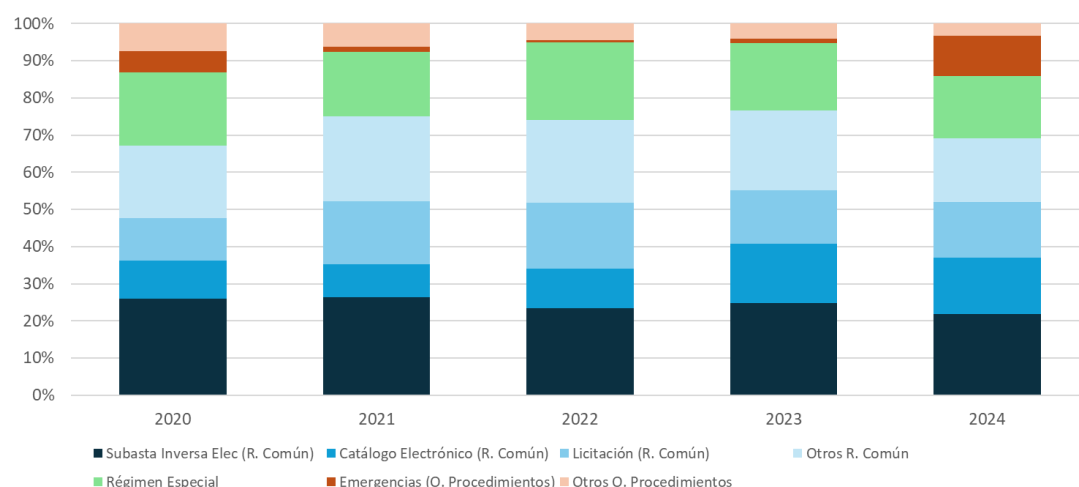


Nota: Las proporciones muestran la participación de cada modalidad en el monto adjudicado en procesos de compras públicas en 2024. Las categorías "Otros R. Común", "Régimen Especial" y "Otros O. procedimientos" agrupan modalidades con baja incidencia no mostradas individualmente. "Otros R. Común" incluye: menor cuantía, licitación de seguros, ferias inclusivas, lista corta, contratación directa y concurso público. "Régimen Especial" incluye todas las categorías listadas en la Tabla 1, "Otros O. procedimientos" incluye: ínfima cuantía, arrendamiento de bienes inmuebles, adquisición de bienes inmuebles. Fuente: Elaboración propia con datos del portal Compraspúblicas del SERCOP.

Una conclusión que surge de estos datos es que la mayoría de las compras en Ecuador se hacen a través de procesos competitivos. Y ese patrón ha sido estable. En tres de los últimos cinco años, las modalidades del régimen común representaron 74% o más de las compras anuales. Los dos únicos años en que ese número estuvo debajo del 70% fueron años en que las compras por emergencia tuvieron un aumento inusual (2020 y 2024). Dentro del régimen común, el catálogo electrónico ha tenido el crecimiento más notorio, pasando de ser el 10% de las compras al 15%. En términos absolutos, ese aumento representa más que una duplicación, de aproximadamente USD 500 millones en 2020 a 1.200 millones en 2024 (Gráfico 3).

El régimen especial también tiene una participación estable alrededor del 18%. A su interior, la modalidad más importante es la de contrataciones interadministrativas (transacciones entre entidades del sector público) y una categoría genérica llamada publicación especial, cada una de las cuales constituye cerca de 5% (USD 400 millones) de las compras.

Gráfico 3. Evolución de las principales modalidades de contratación. Período 2020–2024

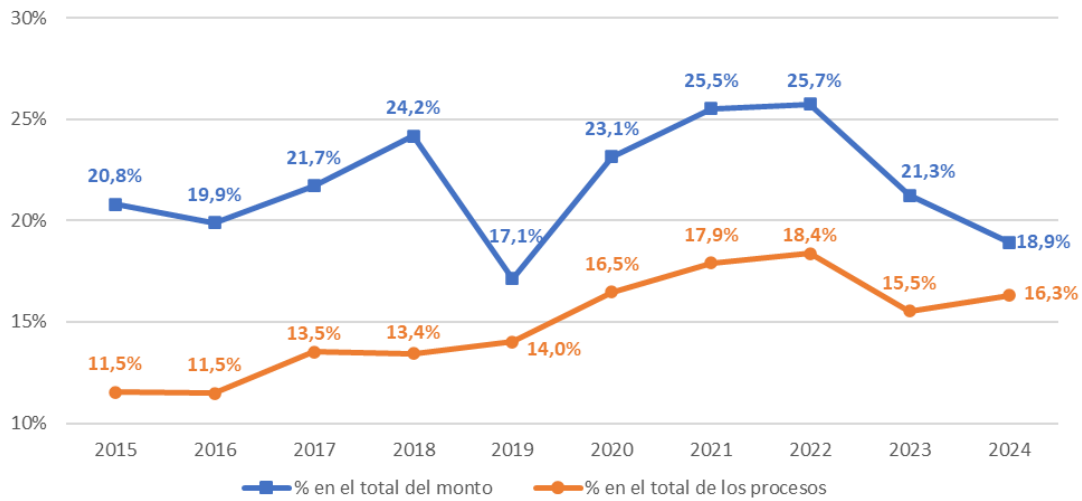


Nota: Las barras muestran las participaciones de cada modalidad sobre el total del monto adjudicado en procesos de compras públicas en cada año. Las categorías "Otros R. Común", "Régimen Especial" y "Otros O. procedimientos" agrupan modalidades con baja incidencia no mostradas individualmente. "Otros R. Común" incluye: cotización, menor cuantía, licitación de seguros, ferias inclusivas, lista corta, contratación directa y concurso público. "Régimen Especial" incluye todas las categorías listadas en la Tabla 1, "Otros O. procedimientos" incluye: ínfima cuantía, arrendamiento de bienes inmuebles, adquisición de bienes inmuebles. Fuente: Elaboración propia con datos del portal Compraspúblicas del SERCOP.

Las compras de los municipales

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) municipales constituyen el sector de gobierno más importante como comprador en el país. Según los datos desagregados, entre 2015 y 2024 los municipios ejecutaron entre el 17% y el 25% del monto adjudicado anual de todo el sector público (Gráfico 4), superando a la administración central, las empresas públicas, las provincias y otros órganos. Esto es consistente con que Ecuador es un país unitario con un grado significativo de descentralización, en el que los municipios concentran más competencias de la prestación de servicios que las provincias. Además de su importancia cuantitativa, los municipios son un caso de estudio interesante porque son numerosos (221) y muy variados, lo que permite extraer aprendizajes a partir de comparaciones sistemáticas entre ellos.

Gráfico 4. Participación de los GADs municipales en las compras públicas totales. Período 2015–2024



Nota: Las series muestran la participación de los GADs municipales en el total de las compras realizadas por las entidades del sector público, como porcentaje del monto adjudicado anual (línea azul) y de la cantidad de procesos de compra (línea naranja). Fuente: Elaboración propia con datos de Contrataciones Abiertas Ecuador – OCDS.

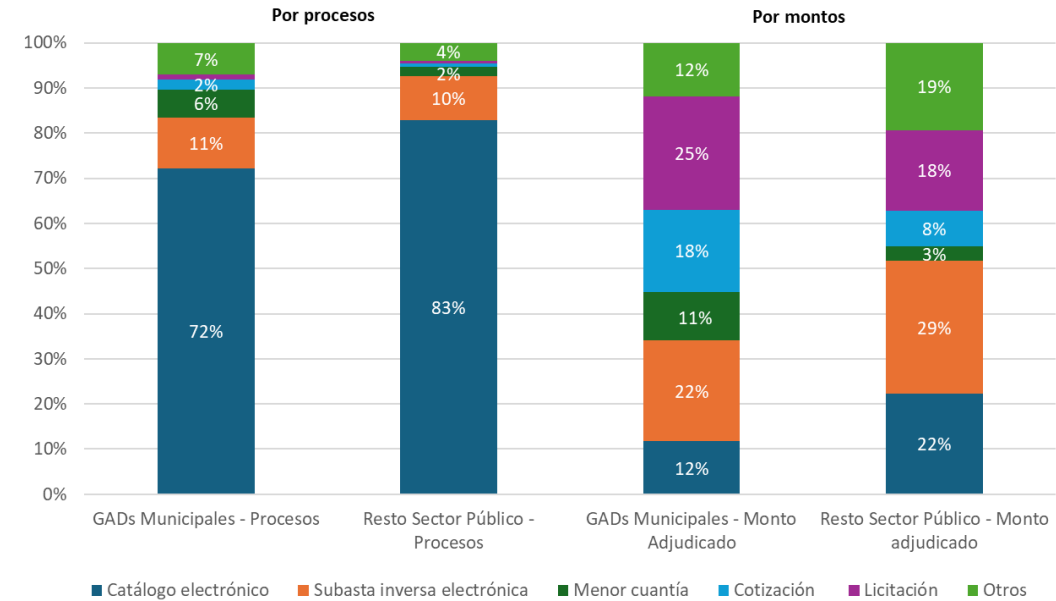
Cómo compran los GADs: modalidades y objeto

Las modalidades de compras más usadas por los GADs municipales difieren de las del resto de entidades compradoras (Gráfico 5). En número de procesos, el catálogo electrónico domina en ambos universos, aunque con menor peso en los GADs municipales (72%) que en el resto del sector público (83%). Entre los municipios, la segunda modalidad en uso es la subasta inversa electrónica (11%), seguida por menor cuantía (6%) y cotización (2%). En el resto del Estado, la cola de modalidades es todavía más delgada: la subasta inversa electrónica ronda el 10% y el resto de las opciones quedan muy por debajo.

En monto adjudicado, los perfiles se abren. En los GADs municipales destacan los procesos de licitación (25%) y cotización (18%), que concentran obras y servicios de mayor monto adjudicado por proceso de contratación, mientras que subasta inversa y catálogo suman cerca de un tercio del monto total (22% y 12%, respectivamente). En el resto del sector público, en cambio, subasta inversa (29%) y catálogo (22%) tienen más peso relativo, y licitación representa una fracción menor que en municipios (18%). De manera consistente con esto, el monto promedio adjudicado por proceso es mayor en los GADs municipales que en el resto del sector público: USD 38.586 vs USD 32.185⁶.

⁶ Esta diferencia no implica que los GADs gasten más por proceso en cada modalidad. Por ejemplo, en catálogo electrónico el monto promedio por proceso de los GADs es menor que el del resto (USD 6,2 mil vs USD 8,7 mil), y también en licitación (USD 985 mil vs USD 1,03 millones). El mayor promedio agregado en los GADs se explica, sobre todo, por la composición según modalidad: realizan relativamente más licitaciones y menos compras por catálogo que el resto de las entidades

Gráfico 5. Composición de las compras por modalidad: GADs municipales vs. resto del sector público. Año 2024

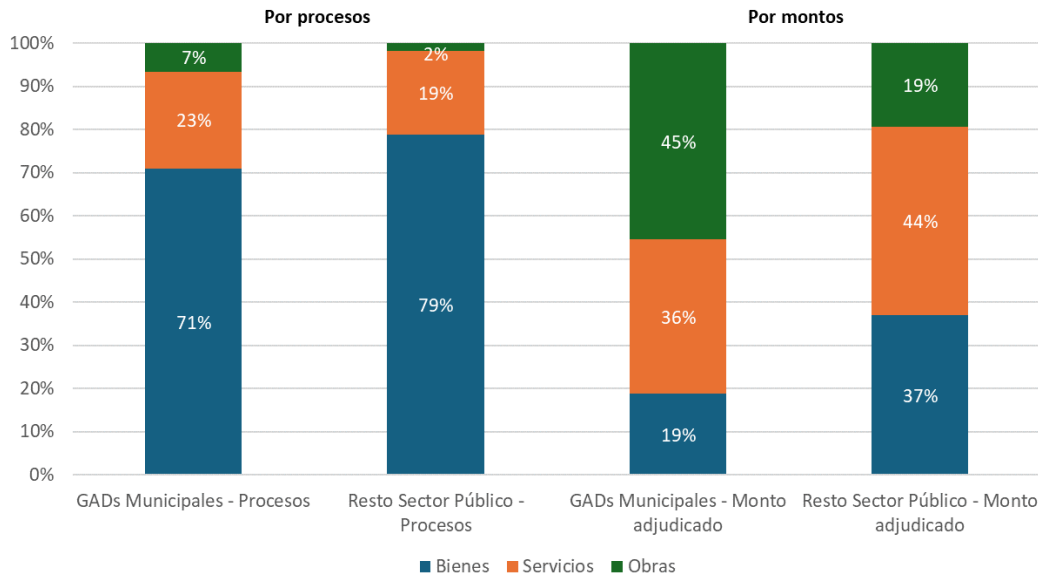


Nota: Las barras muestran las participaciones de cada modalidad sobre el total de procesos y el total del monto adjudicado en 2024. La categoría “Otros” agrupa modalidades con baja incidencia no mostradas individualmente: contratación directa, contrato entre entidades públicas, bienes y servicios únicos, repuestos/accesorios, obra artística-científica-literaria, lista corta y restantes modalidades menores. Fuente: Elaboración propia con datos de Contrataciones Abiertas Ecuador – OCDS.

Importancia de la obra pública en los GADs municipales

La alta participación de licitaciones y cotizaciones que se señala arriba es reflejo de que los objetos que contratan los GADs tienen una composición distinta del resto del sector público. En particular, el gasto en contrataciones de los GADs municipales se inclina fuertemente hacia obras (45%), seguido de servicios (36%) y bienes (19%), lo que sugiere procesos de obra menos frecuentes pero de mayor tamaño. En cambio, en el resto del sector público, el monto destinado a obras explica solo 19% del gasto, mientras 44% es servicios y 37% es bienes (Gráfico 6). En síntesis, los municipios exhiben una intensidad relativa en obra pública, y el resto del Estado en servicios y bienes.

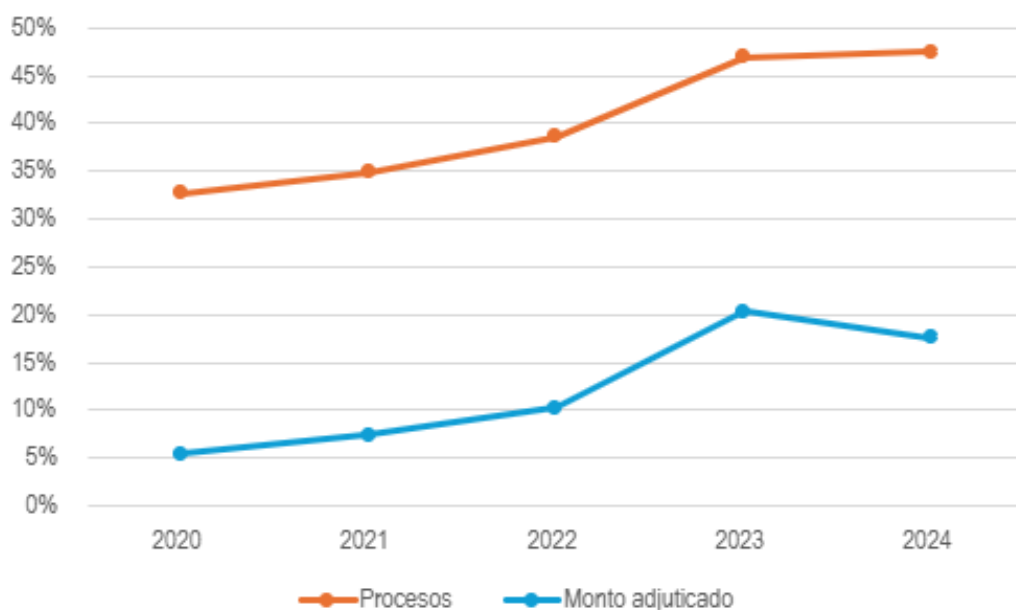
Gráfico 6. Composición de las compras por objeto: GADs municipales vs. resto del sector público. Año 2024



Nota: Las barras muestran las participaciones de cada tipo de objeto contratado sobre el total de procesos y el total del monto adjudicado en 2024. Fuente: Elaboración propia con datos de Contrataciones Abiertas Ecuador – OCDS.

El alto peso del gasto en obras dentro del presupuesto de los gobiernos municipales está estrechamente vinculado con la estructura de las transferencias intergubernamentales. El Modelo de Equidad Territorial (MET) y otras asignaciones específicas establecen componentes con destino obligatorio a inversión pública, en particular a infraestructura básica y obras comunitarias. De acuerdo con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y las normas presupuestarias del Ministerio de Finanzas, los GADs deben destinar la totalidad de sus ingresos no permanentes —que provienen en gran parte de estas transferencias— a gasto de capital. Este diseño institucional genera un sesgo estructural hacia la inversión en obras, especialmente en municipios con baja autonomía fiscal o escasa recaudación propia, y explica que una proporción significativa de las contrataciones municipales registradas en el sistema nacional de compras públicas corresponda a obras de infraestructura física y equipamiento urbano.

Gráfico 7. GADs municipales: uso del catálogo electrónico en compras de bienes y servicios. Período 2020–2024



Nota: Las series muestran la participación del catálogo electrónico en el total de compras de bienes y servicios de los GADs municipales, como porcentaje de procesos (línea naranja) y de monto adjudicado (línea azul). Se excluyen las contrataciones de obras por no ser elegibles para el uso del catálogo. Fuente: Elaboración propia con datos del portal Compraspúblicas del SERCOP.

Penetración del catálogo electrónico

Para las adquisiciones de bienes y servicios normalizados, los órganos de compras suelen considerar el uso del catálogo como el caballo de batalla contra las ineficiencias en el gasto y suelen tener como norte aumentar la participación de esa modalidad. Idealmente, uno querría saber qué porcentaje de las compras que podrían hacerse a través de catálogo electrónico se hacen efectivamente a través de esa vía, para tener una buena medida de la penetración de la herramienta. Lamentablemente, los datos no permiten hacer esto porque no se pueden identificar cuáles de las compras que no se hacen a través del catálogo se podrían haber hecho por ese medio. En su defecto, un indicador que se puede construir es el de las compras hechas por catálogo como porcentaje del total de compras en bienes y servicios. Es difícil interpretar el nivel de ese indicador como medida de la penetración efectiva del catálogo, pero las variaciones en el mismo (ya sea en el tiempo o entre zonas geográficas) sí puede ser indicativo de una penetración creciente o decreciente de esta modalidad.

Según este indicador, entre 2020 y 2024 el uso del catálogo en los GADs municipales de Ecuador ha ido en aumento (Gráfico 7). En términos de procesos, su participación pasó de alrededor de un tercio a casi la mitad. No es mayor porque aún muchos procesos de muy bajo monto se hacen a través de la modalidad de ínfima cuantía. En monto adjudicado, el avance ha sido más pronunciado: desde niveles muy bajos (5%) a casi 20% en los últimos años.

Heterogeneidad territorial en los patrones de compra

Para completar el diagnóstico agregado y comprender la realidad local, en esta sección exploramos la heterogeneidad entre GADs municipales en los dos indicadores que analizamos arriba a nivel agregado: (i) la participación de obras en el gasto de contratación de cada GAD (monto de obras / monto total), y (ii) el uso del catálogo

electrónico en bienes y servicios (monto por catálogo / monto total en bienes y servicios). Para reducir volatilidad anual, trabajamos con promedios 2020–2024.

La Tabla 2 resume, para ambos indicadores, estadísticos descriptivos que permiten apreciar la heterogeneidad entre GADs. Como ya vimos, el gasto municipal muestra una fuerte intensidad en obras: en el agregado nacional, las obras representan 57% del total de compras de los GADs⁷. Sin embargo, la dispersión entre municipios es amplia: el 10% con menor peso de obras destina como máximo alrededor de un tercio de su gasto de contratación a este rubro, mientras que el 10% con mayor peso asigna tres cuartas partes o más. El uso del catálogo en bienes y servicios es moderado pero con margen de expansión: en el agregado nacional representa 16% del gasto en bienes y servicios de los GADs, mientras que la mediana entre municipios se ubica en 10%. La dispersión también es marcada: el 10% con menor uso alcanza alrededor de 3%, y el 10% con mayor uso supera 23%. Estas diferencias sugieren prácticas y capacidades heterogéneas para canalizar compras estandarizadas por catálogo —y deben leerse como un piso de adopción, porque el denominador incluye también categorías de bienes y servicios no normalizadas.

Tabla 2. Heterogeneidad entre GADs: peso de las obras y uso del catálogo en bienes y servicios. Período 2020-2024.

Indicador	Total	Media	p10	p25	p50	p75	p90
Monto adjudicado en obras (% del total de compras)	57%	56%	34%	46%	58%	68%	74%
Compras de bienes y servicios por catálogo (% del total de compras de bienes y servicios)	16%	12%	3%	6%	10%	16%	23%

Nota: Indicadores calculados a nivel de GAD municipal para el período 2020-2024. Total corresponde al agregado nacional; Media es el promedio simple entre GADs; y p10, p25, p50 (mediana), p75 y p90 son percentiles de la distribución entre GADs. Fuente: Elaboración propia con datos de Contrataciones Abiertas Ecuador – OCDS.

A continuación, exploramos posibles factores asociados a estas heterogeneidades – primero para el peso de obras y luego para el uso del catálogo para las compras de bienes y servicios— con un enfoque descriptivo que sirva de base para futuros ejercicios explicativos.

Peso de las obras dentro de las compras

El mapa en el gráfico 8 muestra cómo varía la participación de las obras en las compras municipales en la geografía del país. Se observa un patrón territorial con mayor peso de compras en obras en las zonas de la Costa y de la Amazonía. Si se promedia a nivel de provincias, las seis provincias amazónicas del Ecuador están todas entre las 10 primeras en cuanto al porcentaje de compras destinado a obras (entre 59% y 65%). Esto no es sorprendente si se considera que los municipios de estas provincias reciben muchos recursos que son exclusivos para inversión a través del Fondo Común para el Desarrollo Amazónico, regalías petroleras y transferencias por compensación ambiental. Estos se suelen destinar a infraestructura básica, vialidad rural, saneamiento, electrificación, etc. Además, muchos municipios

⁷ Notar que el 57% corresponde al promedio 2020–2024 de la participación de obras en el gasto municipal. Este valor supera el 45% de 2024 (Gráfico 6) debido a un cambio en la composición de ese año—en particular, al peso atípicamente alto de las compras por emergencia (10,7% del monto), que desplazó gasto desde obras hacia otras categorías.

amazónicos son pequeños, con baja recaudación tributaria propia, lo que aumenta la proporción del gasto de capital en su presupuesto total.

Por otra parte, las dos provincias en donde las obras representan un porcentaje mayor de las compras no son amazónicas, sino las costeras Santa Elena (76%) y Guayas (65%). Para estas no hay régimen de transferencias como el amazónico así que la explicación debe estar en otra parte. Una hipótesis es que los municipios de estas provincias, más grandes, tienen mayor capacidad técnica y presupuestaria que el promedio, lo que permite que buena parte de la inversión se canalice mediante procesos formales de contratación de obra pública (lo que eleva el peso relativo de esta categoría dentro de sus compras totales). En contraste, en provincias más pequeñas o con gobiernos locales de menor escala —como Bolívar, Loja o Galápagos, que aparecen al final del ordenamiento— es frecuente que las obras se ejecuten por administración directa o a través de convenios, por lo que su peso en las bases de SERCOP resulta más bajo, aunque el esfuerzo de inversión pueda ser igualmente significativo.

En todo caso, incluso en las provincias donde el porcentaje es comparativamente bajo, la intensidad de las compras en obras sigue siendo alta, lo que confirma que la inversión en infraestructura es una dimensión central del gasto municipal en Ecuador y un reflejo directo del diseño de su sistema de transferencias.

Gráfico 8. Participación de obras en el gasto total de contratación municipal (en %). Período 2020–2024.



Nota: El mapa muestra la distribución geográfica de la participación (en %) del gasto en obras en el gasto total de los GADs municipales. La escala de color va desde naranjas más claros a más intensos a medida que aumenta la participación de las obras. En gris se encuentran las zonas no delimitadas del territorio ecuatoriano. Fuente: Elaboración propia con datos de Contrataciones Abiertas Ecuador – OCDS e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) - Clasificador Geográfico Estadístico.

Penetración del catálogo electrónico

El gráfico 9 muestra la participación del catálogo electrónico en el gasto de bienes y servicios de cada GAD en 2020-2024. En este caso, el patrón difiere del mapa de obras: se observa una adopción más heterogénea, con algunos núcleos territoriales más marcados en la zona de la Sierra y en el Oriente.

Gráfico 9. Uso del catálogo electrónico en compras de bienes y servicios (% del gasto en bienes y servicios). Período 2020-2024.



Nota: El mapa muestra la distribución geográfica del uso de catálogo electrónico como porcentaje del gasto en bienes y servicios del GAD municipal. La escala de color va desde verdes más claros a más intensos a medida que aumenta el uso de catálogo electrónico. En gris se encuentran las zonas no delimitadas del territorio ecuatoriano. Fuente: Elaboración propia con datos de Contrataciones Abiertas Ecuador – OCDS e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) - Clasificador Geográfico Estadístico.

Una vez constatada la marcada disparidad territorial en el uso del catálogo electrónico entre los gobiernos municipales, surge la pregunta de qué factores podrían explicar estas diferencias. Una hipótesis plausible es que la condición de ser capital de provincia otorgue a ciertos municipios ventajas institucionales que faciliten la adopción de este mecanismo de compra. Las capitales suelen concentrar una mayor dotación de capacidades administrativas, equipos técnicos más especializados, mejor infraestructura digital, entre otros factores. Estas características podrían generar un entorno más propicio para utilizar de forma sistemática herramientas como el catálogo electrónico, en comparación con municipios de tamaño similar pero con menores niveles de profesionalización o soporte institucional.

En efecto, comparando municipios de tamaño similar dentro de la misma provincia, las capitales muestran una proporción mayor de compras de bienes y servicios realizadas por catálogo: el uso es, en promedio, casi 6 puntos porcentuales superior al de municipios comparables⁸. Capitales como Puyo (Pastaza), Quito (Pichincha) y Babahoyo (Los Ríos) superan en más de 20 puntos porcentuales al resto de los municipios en el uso del catálogo. En cambio, el tamaño poblacional, por sí solo, no aparece como un predictor relevante una vez consideradas estas diferencias institucionales. En conjunto, la evidencia es consistente con que las capitales, al contar con mejores capacidades y soporte, están en mejores condiciones de adoptar de forma sistemática esta herramienta de contratación.

⁸ El resultado proviene de una regresión lineal donde la variable dependiente es la proporción de compras de bienes y servicios realizadas mediante catálogo electrónico en el período 2020–2024. La especificación incluye como variables explicativas una dummy que identifica si el municipio es capital de provincia, el logaritmo de la población (Censo 2022) y efectos fijos de provincia para capturar diferencias institucionales y administrativas a nivel territorial. Los errores estándar son robustos. La estimación muestra que, manteniendo constantes estas características, los municipios capitales presentan un uso del catálogo aproximadamente 5,7 puntos porcentuales superior al de otros municipios.

Principales rubros de compras de bienes y servicios de los GADs municipales

Los bienes y servicios que se compran a través del SERCOP están codificados de acuerdo con uno Clasificador Central de Productos (CPC), cuya estructura sigue la jerarquía del CPC versión 2.1 de la ONU, con algunas ampliaciones y ajustes para el contexto institucional ecuatoriano. El CPC facilita explorar cuáles son los rubros más demandados por las entidades contratantes. La Tabla 3 presenta la lista de las diez categorías con mayor monto de contratación en 2024 para el universo de GADs municipales, con los nombres ligeramente modificados por brevedad. La mayoría de los rubros se refieren a servicios, que es consistente con lo que mostraba el Gráfico 6, incluyendo servicios de limpieza, mantenimiento, eliminación de desperdicios y la producción de espectáculos. Los bienes que aparecen son vehículos y maquinaria para minería y construcción, destacando que ambas partidas incluyen también los repuestos y accesorios correspondientes.

Tabla 3. Productos más comprados por los GADs municipales según monto de adjudicación. Año 2024

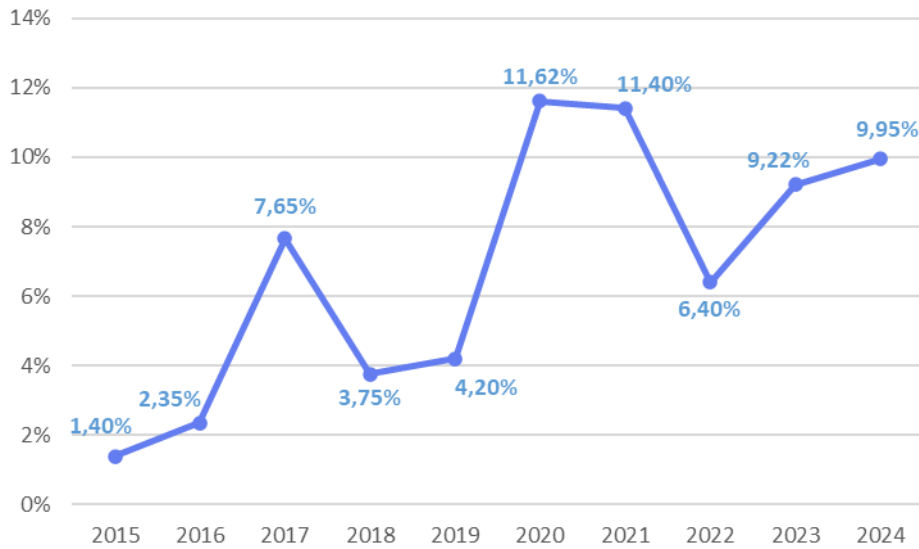
Descripción	2024
Servicios de investigación y seguridad	69.148.345
Servicios relacionados con las artes de interpretación y espectáculos en escena	54.562.661
Maquinaria para la minería, la explotación de canteras y la construcción	42.048.594
Vehículos automotores, remolques y semirremolques	40.603.771
Servicios de eliminación de desperdicios	33.303.416
Otros servicios diversos	28.365.204
Servicios de consultoría y gestión	27.044.201
Servicios de limpieza	25.741.902
Servicios de mantenimiento y reparación de productos metálicos	23.282.975
Servicios de seguros y de pensiones, excepto ss. de afiliación obligatoria	21.948.510

Nota: Las categorías se presentan a tres dígitos de desagregación de CPC, se modificaron levemente los nombres por brevedad.

Fuente: Elaboración propia con datos de Contrataciones Abiertas Ecuador – OCDS.

Los servicios de investigación y seguridad representan el rubro más cuantioso, con 69 millones de USD en 2024, lo que equivale a casi 10% del total en gastos y servicios contratados por los GADs municipales y aproximadamente 5% de las compras totales de los GADs municipales en el año. Pero además del nivel, este rubro destaca por el pronunciado crecimiento que ha experimentado. De acuerdo con los datos desagregados del SERCOP, hasta el 2019 este rubro solía estar por debajo del 5% del gasto en contrataciones de bienes y servicios, pero desde entonces de duplicó en términos absolutos y relativos (Gráfico 10). Cabe destacar que estas contrataciones no constituyen gasto policial o en seguridad ciudadana; en cambio, hacen referencia principalmente a servicios de vigilancia y alarmas, seguramente destinados a la protección de las instalaciones municipales, eventos o posiblemente funcionarios. En todo caso, el aumento en este gasto coincide con un incremento de ciertos tipos de criminalidad en Ecuador, y valdría la pena explorar más si hay un vínculo causal entre los dos fenómenos.

Gráfico 10. Gasto en servicios de investigación y seguridad de los GADs municipales (% del gasto en bienes y servicios). Período 2015-2024



Nota: La serie muestra la participación del gasto en servicios de investigación y seguridad en el gasto total en bienes y servicios. Fuente: Elaboración propia con datos de Contrataciones Abiertas Ecuador – OCDS.

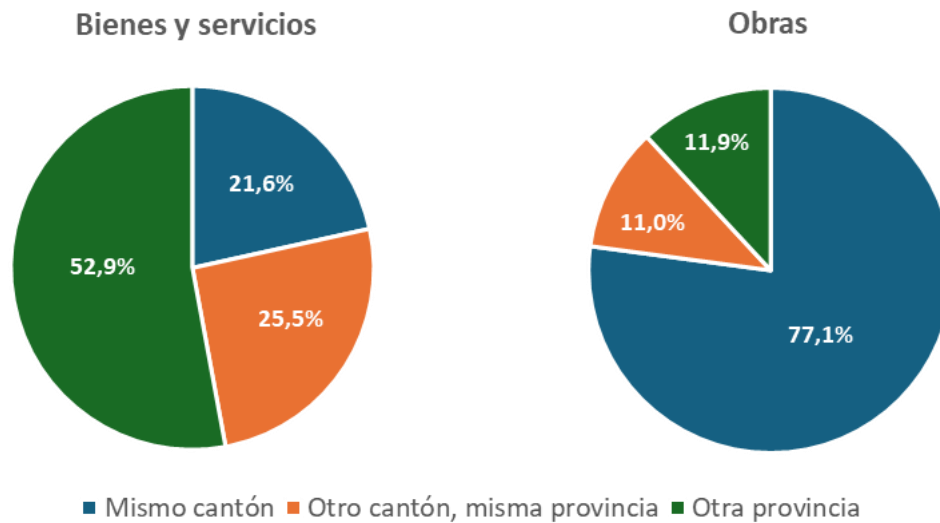
La geografía de los proveedores

Tener disponibilidad de proveedores locales tiene ventajas potenciales, debido a que una mayor cercanía puede abaratar costos (p.ej., de transporte), facilitar el flujo de información y dar más peso a los factores reputacionales de la relación contractual. Además, muchas veces hay un objetivo explícito o implícito de fomento a empresas y proveedores locales en las políticas de compras públicas. Esto se ve a varias escalas, incluyendo la nacional, a través de leyes que fomentan la contratación de firmas nacionales vis-à-vis extranjeras⁹. En todo caso, es beneficioso que los proveedores locales enfrenten competencia para disminuir los riesgos de ineficiencia, colusión y captura.

Si bien los datos no permiten observar la distribución geográfica de todos los inscritos en el Registro Único de Proveedores, sí permiten hacerlo para los proveedores efectivamente contratados por los GADs municipales. En el año 2024, el 40% -en promedio- del gasto en compras de los GADs fue con proveedores del mismo cantón, 21% con proveedores de otros cantones de la misma provincia y el 39% restante con proveedores de otras provincias. Esos porcentajes cambian sensiblemente si se separan las obras de los bienes y servicios. En estos últimos, solo el 17% del gasto es con proveedores del mismo cantón y el 53% es con proveedores de otras provincias; mientras que para las obras esos porcentajes son 77% y 12% respectivamente (Gráfico 11). Es decir, las contrataciones de obras son mucho más “locales” que las de bienes y servicios.

⁹ Por otra parte, también es posible que los riesgos de colusión entre funcionarios y proveedores aumenten cuando se contrata localmente.

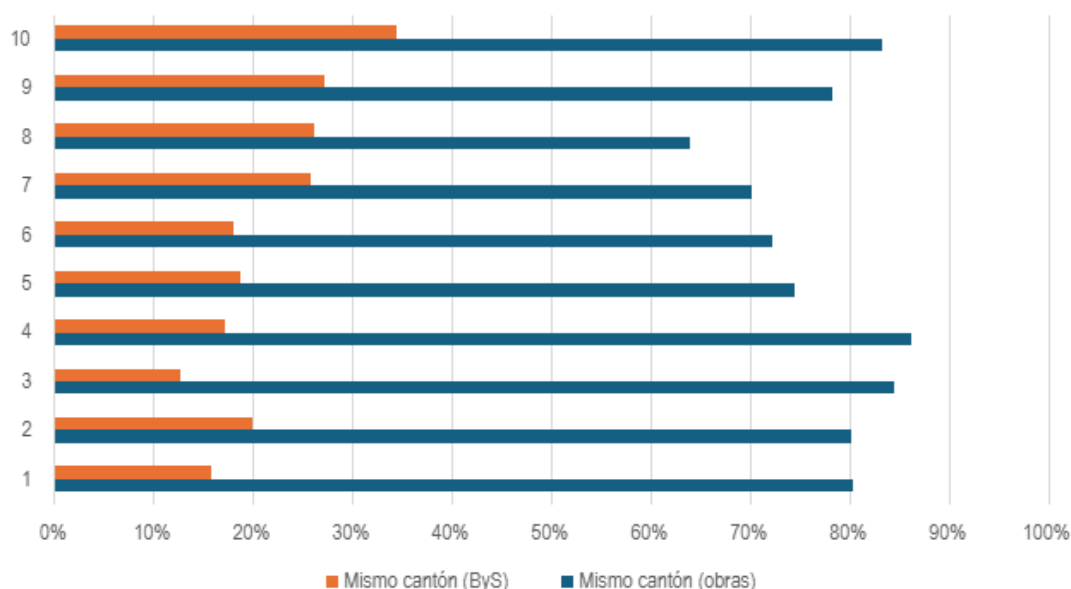
Gráfico 11. Distribución del gasto de los GADs municipales según origen del proveedor. Año 2024



Nota: Las proporciones representan el porcentaje del gasto adjudicado por los GADs municipales a distintos tipos de proveedores según su cercanía. Se distinguen tres categorías: los que se encuentran en el mismo cantón que el comprador, en otro cantón de la misma provincia o en otra provincia. Fuente: Elaboración propia con datos de Contrataciones Abiertas Ecuador – OCDS.

Los promedios señalados arriba esconden gran heterogeneidad. Tal como se vio en secciones anteriores para el uso del catálogo electrónico, el tamaño de los cantones explica mucho de la geografía de sus compras. El Gráfico 12 muestra el porcentaje del gasto contratado a proveedores del mismo cantón, dividiendo los cantones según deciles de población. En el caso de las contrataciones de obras, el porcentaje es alto y bastante estable en torno al 80%. En el caso de bienes y servicios el patrón es muy diferente. Para empezar, el porcentaje gastado en proveedores locales es sistemáticamente inferior (en torno al 20-25%); pero además hay un gradiente marcado según el tamaño. El porcentaje va desde cerca de 15% en los cantones más chicos hasta 34% en los del mayor decil (más de 120.000 personas). Los dos cantones con el porcentaje más alto de compras de bienes y servicios en el propio cantón son Manta y Guayaquil, ambos por encima del 75%.

Gráfico 12. Participación del gasto local en la contratación de los GADs municipales, según decil de población del cantón. Año 2024



Nota: Las barras muestran el porcentaje del gasto en compras públicas de los GADs municipales destinado a proveedores que se ubican en el mismo cantón según deciles de población para el gasto en bienes y servicios (barra naranja) y obras (barra azul). Fuente: Elaboración propia con datos de Contrataciones Abiertas Ecuador – OCDS.

Hay distintas interpretaciones posibles para los patrones observados arriba. El hecho de que las contrataciones de obras sean más “locales” que las de bienes y servicios puede reflejar el hecho de que mucho del gasto en obras es para trabajos sencillos que es realizable por obreros y albañiles locales, y no grandes obras que exijan empresas especializadas. En esa misma lógica, es posible que en municipios medianos se demanden obras un poco más complejas para las cuales el sector local de construcción se queda corto, lo que explica que para esos municipios (entre el decil 5 y el decil 8¹⁰) se observe una caída en el porcentaje de obra contratada en el propio cantón (Gráfico 12). Una interpretación alternativa es que el sector de obras esté más sujeto a captura por actores locales que las compras de bienes y servicios.

Para extraer conclusiones más claras sobre las causas y los efectos de los patrones observados en esta sección sería valioso explorar más los datos. Por ejemplo, sería interesante ver si los proveedores locales ganan desproporcionadamente los concursos, para lo cual se podría incorporar información sobre los licitantes no seleccionados en los procesos de compra. Otra pregunta importante es si los proveedores se benefician de ser contratados por el Estado, en términos del crecimiento de sus ingresos, activos y empleados; lo que podría dar una motivación a los cantones a contratar localmente para concentrar esos efectos en sus municipios.

¹⁰ Se corresponde con poblaciones que van desde los 20.000 hasta los 75.000 habitantes.

Número de proveedores y concentración de las compras

Otras dos variables que están relacionadas con el nivel de competencia que existe en los sistemas de compra es el número de proveedores que tienen las agencias del Estado y cuán dispersas están sus compras entre dichos proveedores. En el 2024, cada GAD municipal contrató en promedio con 60,8 proveedores y los tres proveedores principales representaron el 51,1% de los montos contratados. Entre 2015 y el presente, ambas variables han fluctuado considerablemente, pero sin revelar ninguna tendencia clara.

Las heterogeneidades entre GADs sí muestran patrones muy parecidos a los que se manifiestan en las secciones precedentes. Los cantones que son capitales de sus provincias contratan con 110 proveedores más a lo largo de un año y los contratos con sus tres principales proveedores representan 18 puntos porcentuales menos del total de sus compras, cuando se comparan con cantones no capitales. De manera poco sorprendente, el panorama general es de compras más concentradas en unos pocos proveedores en los municipios más pequeños. Aun así, los tres proveedores principales siguen representando un 34% de las compras en los cantones capitales y 38% de las compras en los municipios en el decil más alto por población, porcentajes que parecen relativamente altos. Sin embargo, las variables aquí analizadas son insuficientes para ser concluyentes, ya que solo se están observando los proveedores contratados, pero no el universo de competidores efectivos o potenciales. Para ello, es necesario un análisis más comprehensivo que incluya información sobre empresas inscritas y oferentes que participan en los procesos.

Conclusiones

El análisis muestra que la contratación pública en Ecuador combina un grado elevado de estandarización con una importante diversidad territorial. Los GADs municipales, que canalizan cerca de una quinta parte del gasto total, se distinguen por una mayor orientación hacia la obra pública, reflejo del diseño del sistema de transferencias intergubernamentales y de la prioridad de inversión en infraestructura local. Paralelamente, su adopción del catálogo electrónico evidencia avances en modernización y transparencia, aunque con brechas significativas entre territorios.

La evidencia apunta a que las diferencias en prácticas de compra —como la intensidad de uso del catálogo, la diversificación de proveedores o la proporción de gasto local— están estrechamente asociadas con las capacidades institucionales y administrativas de los municipios. Las capitales provinciales y los gobiernos locales con mayor profesionalización muestran patrones más consistentes con los objetivos de eficiencia y competencia del sistema nacional. Estos resultados invitan a examinar con mayor detalle cómo las políticas de fortalecimiento institucional y digitalización pueden reducir las brechas observadas.

Desde una perspectiva de investigación, el trabajo abre varias líneas prometedoras. Una primera es indagar los determinantes de la eficiencia en la contratación municipal, considerando variables como autonomía fiscal, capacidad técnica o estructura de proveedores. Una segunda, analizar el impacto económico local de las compras públicas, incluyendo si la contratación con proveedores del mismo territorio genera efectos multiplicadores en el empleo o la actividad productiva. Finalmente, la creciente disponibilidad de datos abiertos del SERCOP y OCDS permite avanzar hacia estudios empíricos sobre competencia, concentración y desempeño, contribuyendo a una agenda de evaluación de políticas de gobernanza pública territorial en Ecuador.

Referencias

- Albano, G. L., Calzolari, G., Dini, F., Iossa, E., & Spagnolo, G. (2006). *Procurement contracting strategies*. Cambridge University Press.
- Bandiera, O., Best, M. C., Khan, A. Q., & Prat, A. (2021). The Allocation of Authority in Organizations: A Field Experiment with Bureaucrats. *The Quarterly Journal of Economics*, 136(4), 2195–2242
- Ferraz, C. & Finan, F. (2011). Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. *American Economic Review*, 101(4), 1274–1311
- INEC (2025). Clasificador Geográfico Estadístico - DPA.
https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Geografia_Estadistica/Micrositio_geoportal/
- OECD (2015). *Recommendation of the Council on Public Procurement*. OECD Legal Instruments, OECD/LEGAL/0411.
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411>
- SERCOP (2025a). Contrataciones Abiertas Ecuador – OCDS.
<https://datosabiertos.compraspublicas.gob.ec/PLATAFORMA>
- SERCOP (2025b). Contratación Pública en cifras.
<https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/cifras/>
- SERCOP (2025c). *Informe preliminar de rendición de cuentas 2024*.
https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2025/07/Informe-Preliminar-RDC-2024_-01072025_FINAL_APR.pdf