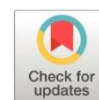


Análisis de la necesidad institucional y su incidencia en los procesos de contratación pública del GADPR de Shell

Analysis of institutional needs and their influence on public procurement processes in the GADPR of Shell

- ¹ Yajaira Lizbeth Díaz Pacushca  <https://orcid.org/0009-0001-2308-6105>
Universidad Bolivariana del Ecuador, Durán, Guayas, Ecuador
Maestría en Compras Pública
yldiazp@ube.edu.ec
- ² Carla del Rocío Díaz Pacushca  <https://orcid.org/0009-0003-0611-3436>
Universidad Bolivariana del Ecuador, Durán, Guayas, Ecuador
Maestría en Compras Pública
cddiazp@ube.edu.ec
- ³ Acelia Fiorella Rossi Trigo  <https://orcid.org/0009-0001-3461-9966>
Universidad Bolivariana del Ecuador, Durán, Guayas, Ecuador
afrossit@ube.edu.ec
- ⁴ Glen Freddy Robayo Cabrera  <https://orcid.org/0009-0006-9195-7423>
Universidad Bolivariana del Ecuador, Durán, Guayas, Ecuador
grobayoc@ube.edu.ec



Artículo de Investigación Científica y Tecnológica

Enviado: 15/08/2026

Revisado: 13/09/2026

Aceptado: 12/10/2026

Publicado: 26/10/2026

DOI: <https://doi.org/10.33262/visionariodigital.v10i4.3795>

Cítese:

Díaz Pacushca, Y. L., Díaz Pacushca, C. del R., Rossi Trigo, A. F., & Robayo Cabrera, G. F. (2026). Análisis de la necesidad institucional y su incidencia en los procesos de contratación pública del GADPR de Shell. Visionario Digital, 10(4), 205-228. <https://doi.org/10.33262/visionariodigital.v10i4.3795>



VISIONARIO DIGITAL, es una revista científica, **trimestral**, que se publicará en soporte electrónico tiene como **misión** contribuir a la formación de profesionales competentes con visión humanística y crítica que sean capaces de exponer sus resultados investigativos y científicos en la misma medida que se promueva mediante su intervención cambios positivos en la sociedad. <https://visionariodigital.org>
La revista es editada por la Editorial Ciencia Digital (Editorial de prestigio registrada en la Cámara Ecuatoriana de Libro con No de Afiliación 663) www.celibro.org.ec



Esta revista está protegida bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 International. Copia de la licencia: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>



Palabras clave:

Contratación pública, definición de la necesidad institucional, fase preparatoria, eficiencia, estudio de caso, GADPR.

Resumen

Introducción. La contratación pública constituye un instrumento esencial para la ejecución de las adquisiciones de bienes, servicios, obras y consultorías, y para la satisfacción de las necesidades de la sociedad en el Ecuador. Bajo esta perspectiva, la fase preparatoria, especialmente la definición de la necesidad institucional cumple un rol determinante en la eficiencia y eficacia de los procesos contractuales. **Objetivos.** El objetivo del presente trabajo es analizar la incidencia de una correcta y adecuada definición de la necesidad en los procesos de contratación pública del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural (GADPR) de Shell, provincia de Pastaza, en el período 2022–2023. **Metodología.** La investigación adoptó un enfoque cualitativo, de tipo descriptivo-analítico-propositivo, con base en la revisión documental de expedientes de contratación, normativa vigente e informes del ente de control, el diseño empleado fue no experimental de tipo transversal, con predominio cualitativo y apoyo cuantitativo descriptivo por medio de una encuesta aplicada a los mismos servidores, integrados mediante una matriz de triangulación. **Resultados.** Los resultados evidenciaron que los procesos mostraron necesidad declarada, pero justificación técnica, estudios previos, especificaciones y presupuesto referencial que no cumplieron los criterios previstos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSCP) y su Reglamento, generando procesos desiertos, retrasos, reformas contractuales, uso ineficiente de recursos públicos y observaciones del ente de control. **Conclusiones.** Se concluye que es prioritario fortalecer la fase preparatoria mediante un conjunto de lineamientos técnicos (formatos, *checklist*, matriz de riesgos y capacitación), lo cual es fundamental para optimizar los procesos de contratación pública y cumplir con los objetivos institucionales. **Área de estudio general:** Administración Pública. **Área de estudio específica:** Contratación Pública. **Tipo de artículo:** original.

Keywords:

Public procurement, definition of institutional need,

Abstract

Introduction. Public procurement is an essential instrument for the execution of the procurement of goods, services, works and consultancies, and for the satisfaction of the needs of society in Ecuador. From this perspective, the preparatory phase,

preparatory phase,
efficiency,
case study,
GADPR.

especialmente la definición de necesidad institucional, juega un papel determinante en la eficiencia y efectividad de los procesos contractuales. **Objetivos.** El objetivo de este artículo es analizar el impacto de una correcta y adecuada definición de necesidad en los procesos de contratación pública de la Parish Decentralized Autonomous Government (GADPR) de Shell, Pastaza province, en el periodo 2022–2023. **Metodología.** La investigación adoptó un enfoque cualitativo, descriptivo-analítico-proposicional, basado en la revisión documental de archivos de contratación, regulaciones vigentes y reportes de la entidad controladora, el diseño utilizado fue no experimental de tipo transversal, con predominio cualitativo y apoyo cuantitativo descriptivo a través de una encuesta aplicada a los mismos servidores, integrada a través de una matriz de triangulación. **Resultados.** Los resultados mostraron que los procesos mostraron necesidad declarada, pero justificación técnica, estudios previos, especificaciones y presupuesto referencial que no cumplían con los criterios establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y sus Reglamentos, generando procesos desiertos, retrasos, reformas contractuales, uso ineficiente de recursos públicos y observaciones de la entidad controladora. **Conclusiones.** Se concluye que es una prioridad fortalecer la fase preparatoria a través de un conjunto de lineamientos (formatos, checklist, matriz de riesgo y capacitación), que es esencial para optimizar los procesos de contratación pública y cumplir con los objetivos institucionales. **Área general de estudio:** Administración. **Área específica de estudio:** Contratación Pública. **Tipo de artículo:** original.

1. Introducción

En Ecuador, los procesos de contratación pública mediante los cuales el Estado canaliza recursos para la provisión de bienes, obras y servicios se encuentran regulados por el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), y constituyen el mecanismo a través del cual los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales (GADPR) ejecutan sus competencias de desarrollo local. En la fase preparatoria de estos procesos se define la necesidad institucional que justifica la contratación de bienes, servicios u obras, etapa que constituye la base sobre la cual se estructuran los estudios previos, las especificaciones técnicas o términos de referencia, y el presupuesto referencial. Sin embargo, en la práctica administrativa de los GAD parroquiales rurales se presentan limitaciones técnicas y administrativas que inciden en una inadecuada definición de la necesidad. La fase preparatoria, que el Reglamento General a la Ley

Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (Presidencia de la República del Ecuador, 2025) ubica desde la elaboración del Plan Anual de Contratación (PAC) o el levantamiento de la necesidad institucional hasta la resolución de inicio (Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, art. 41, Presidencia de la República del Ecuador, 2025), condiciona las fases posteriores, pues de ella dependen el informe de necesidad, los estudios, las especificaciones técnicas o Términos de Referencia (TDR) y el presupuesto referencial. Muestra concreta de ello es el Informe DPP-0024-2024 de la Contraloría General del Estado (2024), aprobado el 7 de agosto de 2024, que identificó en los procesos de contratación de obras de infraestructura ejecutados por el GADPR de Shell inconsistencias e inobservancias relevantes en la etapa preparatoria relacionadas con la definición de la necesidad institucional, el presupuesto referencial y las especificaciones técnicas que incidieron directamente en la ejecución contractual y derivaron en responsabilidades administrativas y civiles culposas para los servidores públicos implicados. Este antecedente institucional evidencia de manera concreta la problemática que motiva la presente investigación y justifica su relevancia, en la medida en que permitirá identificar cómo una adecuada planificación de las necesidades institucionales puede contribuir a mejorar la eficiencia en las adquisiciones de bienes y servicios, y así fortalecer la transparencia y la gestión pública.

El marco normativo describe la definición de la necesidad como un proceso con tres momentos. Primero, el órgano requirente realiza la definición específica, detallada, clara y concreta de la necesidad de contratación (Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, art. 42, Presidencia de la República del Ecuador, 2025). Segundo, esa necesidad se determina mediante un análisis de beneficio, eficiencia o efectividad que considera la capacidad institucional instalada y se plasma en el informe de necesidad elaborado por la unidad requirente (Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, art. 44, Presidencia de la República del Ecuador, 2025). Tercero, antes de iniciar el procedimiento precontractual la entidad debe contar con estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, especificaciones técnicas o TDR, Análisis de Precios Unitarios (APU), cuando corresponda, y presupuesto referencial, vinculados al PAC de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC) (Instituto Nacional de Contratación Pública [INCP], 2008, art. 23) y al Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (Presidencia de la República del Ecuador, 2025, arts. 46 y 48–53). El PAC se formula conforme al artículo 22 de la LOSNC (INCP, 2008, art. 24), y al artículo 43 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (Presidencia de la República del Ecuador, 2025), y todo inicio de contratación requiere certificación de disponibilidad presupuestaria. En este artículo se denomina definición de la necesidad institucional al conjunto de esos tres momentos (definición, determinación y documentación).

La definición de la necesidad en la contratación pública es un elemento determinante de la fase preparatoria, pues orienta todo el proceso contractual. Faz et al. (2023) destacan la falta de planificación anual y de asignación presupuestaria como un problema clave del sistema. En esta misma línea, Benavides et al. (2026) en un estudio cuantitativo descriptivo-correlacional, analizan la subutilización estratégica del PAC empleado como instrumento de cumplimiento normativo sin integración efectiva de análisis preventivo y su influencia en la recurrencia de riesgos contractuales. En el plano normativo, la contratación pública ecuatoriana debe responder a una necesidad institucional debidamente justificada, conforme se materializa en los estudios previos (INCP, 2008, art. 23), y en el Plan Anual de Contratación (Asamblea Nacional del Ecuador, 2021, art. 22), principio que se articula con la eficiencia en el uso de los recursos disponibles. En síntesis, la necesidad institucional constituye el fundamento principal de los procesos de contratación pública, en tanto representa la identificación de un problema o requerimiento a ser atendido por la entidad, y determina el inicio, alcance y orientación del proceso contractual; su justificación el sustento técnico, administrativo y operativo que demuestra su concordancia con los objetivos institucionales condiciona a su vez la calidad de los estudios previos, de las especificaciones técnicas o términos de referencia, y del presupuesto referencial, y con ello el nivel de participación de oferentes y la eficiencia de la ejecución contractual. Es así como la necesidad institucional se configura como un factor clave que se asocia con la eficiencia de los procesos de contratación pública, tal como se ilustra en la **Figura 1**, y que justifica el estudio de esta problemática con miras a proponer mejoras que fortalezcan la gestión de la contratación pública en el GADPR de Shell.

Figura 1

Mapa conceptual de la contratación pública estratégica y la necesidad institucional



Nota. Representa el supuesto de investigación; no constituye evidencia de causalidad.

Frente a lo expuesto, se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿de qué manera el análisis de la necesidad institucional incide en la ejecución de los procesos de contratación pública en el GADPR de Shell? En consecuencia, el objetivo general de este trabajo es analizar la incidencia de la definición de la necesidad institucional en la eficiencia de los procesos de contratación pública en el GADPR de Shell, con el fin de identificar problemáticas y proponer lineamientos de mejoras en la gestión pública institucional. Los objetivos específicos son:

- Identificar los fundamentos teóricos y normativos relacionados con la definición de la necesidad institucional en la contratación pública ecuatoriana.
- Analizar las principales deficiencias en la definición de la necesidad institucional en los procesos de contratación pública de obras del GADPR de Shell.
- Proponer lineamientos técnicos y metodológicos que contribuyan a mejorar la definición de la necesidad institucional en el GADPR de Shell, validada por expertos.

2. Metodología

Se realizó el estudio de caso único en el GADPR de Shell, con un enfoque cualitativo que permitió comprender en profundidad la naturaleza, las causas y los efectos de la problemática relacionada con la definición de la necesidad institucional en sus procesos de contratación pública, y con apoyo cuantitativo descriptivo mediante una encuesta Likert de función complementaria: dimensionar las percepciones de los servidores y contrastarlas con la evidencia documental y con las entrevistas, sin propósito inferencial ni de generalización, dado el tamaño de la muestra (tres procesos y tres servidores). El diseño fue no experimental de tipo transversal y no permite establecer relaciones causales. El alcance del estudio fue descriptivo-analítico-propositivo: descriptivo, porque caracterizó las deficiencias en la fase preparatoria; analítico, porque identificó asociaciones y evidencias convergentes entre la definición de la necesidad y aspectos de la eficiencia contractual dentro del caso; y propositivo, porque planteó lineamientos técnicos y metodológicos para fortalecer dicha fase. El componente cualitativo comprendió el análisis documental de expedientes de contratación y entrevistas semiestructuradas; el componente cuantitativo, la encuesta antes descrita. Para el desarrollo del estudio se emplearon los métodos analítico-sintético, con el fin de descomponer la problemática en las cinco dimensiones operacionalizadas definición de la necesidad institucional, elaboración de especificaciones, planificación (PAC), ejecución de procesos y capacidad institucional y sintetizar los hallazgos obtenidos; e inductivo-deductivo, para partir de los casos concretos analizados y derivar conclusiones aplicables únicamente al GADPR de Shell.

2.1. Población y muestra

La población estuvo constituida por 10 procesos de contratación pública de obras ejecutados por el GADPR de Shell entre 2022 y 2023 y por 10 servidores públicos vinculados a ellos. Se seleccionó una muestra intencional, o por conveniencia de 3

procesos (COTO-GADPRSH-01-2022, MCO-GADPRSH-2022-001 y COTO-GADPSH-2023-002) y 3 servidores responsables de las áreas técnica, administrativa y financiera. Los procesos se eligieron por: (a) haber sido objeto de observaciones o hallazgos del ente de control en el período analizado; (b) contar con expedientes completos y disponibles para su revisión; y (c) representar los procedimientos de contratación de obras aplicados por la entidad (cotización y menor cuantía). Los servidores se eligieron por: (a) su vinculación directa con la fase preparatoria de los procesos seleccionados; (b) su pertenencia a las áreas técnica, administrativa y financiera; y (c) su disponibilidad y consentimiento para participar. Dado que el criterio (a) sesga la muestra hacia procesos con observaciones, los resultados no representan al conjunto de procesos de la entidad. La participación fue voluntaria y los resultados se presentan de forma agregada, sin identificar a los servidores.

2.2. Técnicas e instrumentos

Se aplicaron tres técnicas de recolección de información: revisión documental, entrevista semiestructurada y encuesta complementaria. Como instrumentos se emplearon una matriz de análisis documental, una guía de entrevista semiestructurada de 10 preguntas abiertas, y un cuestionario con escala Likert de 17 ítems (1 = nunca a 5 = siempre), aplicado a los mismos 3 servidores públicos para dimensionar sus percepciones mediante análisis descriptivo complementario. Los instrumentos no fueron sometidos a validación psicométrica ni se calcularon coeficientes de fiabilidad, por lo que la encuesta se emplea únicamente como recurso descriptivo. El contenido completo de estos instrumentos se presenta como material anexo, disponible en el enlace:

https://drive.google.com/file/d/1fAnmdbJOtsAx0Okay6_2nG5P8DH3DTeS/view?usp=sharing.

La **Tabla 1** presenta los criterios con que se valoró cada elemento del expediente y se interpretaron las medias de la encuesta.

Tabla 1

Criterios de valoración utilizados en el análisis documental y en la encuesta

Elemento valorado	Criterio (base normativa)	Categorías
Necesidad definida	Existe informe de necesidad elaborado por la unidad requirente (Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, art. 44, Presidencia de la República del Ecuador, 2025)	Sí / No
Justificación técnica	El informe incorpora análisis de beneficio, eficiencia o efectividad y considera la capacidad institucional instalada (Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, art. 44, Presidencia de la República del Ecuador, 2025)	Con sustento / Sin sustento (genérica o sin análisis)

Tabla 1

Criterios de valoración utilizados en el análisis documental y en la encuesta (continuación)

Elemento valorado	Criterio (base normativa)	Categorías
Estudios previos	Constan estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, especificaciones o TDR, APU y presupuesto referencial, aprobados antes de iniciar el procedimiento el procedimiento (LOSNC, art. 23) (INCP, 2008); Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, art. 46, Presidencia de la República del Ecuador, 2025)	Completos / Incompletos (falta algún elemento o son posteriores al inicio)
Especificaciones técnicas o TDR	Son claras, completas e inequívocas, sin ambigüedades ni indicaciones parciales (Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, arts. 51 a 53, Presidencia de la República del Ecuador, 2025)	Adecuadas / Deficientes
Presupuesto referencial	Se apega a la realidad de mercado y se sustenta en APU o cotizaciones (Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, art. 49, Presidencia de la República del Ecuador, 2025)	Sustentado / Sin sustento
Media de la encuesta (escala 1–5)	Baremo de intervalos iguales de 0,80: 1,00–1,80 muy bajo; 1,81–2,60 bajo; 2,61–3,40 moderado; 3,41–4,20 alto; 4,21–5,00 muy alto	Lectura: media < 3,00, prioridad de mejora; 3,00–3,99, en desarrollo; ≥ 4,00, fortaleza

Nota. Criterios formulados por las autoras a partir de los artículos citados; la valoración se aplicó por proceso sobre el expediente institucional y el publicado en el Portal de Contratación Pública.

2.3. Procesamiento y análisis de datos

Para el análisis documental se verificó, en cada proceso, el cumplimiento de los criterios de valoración y se registró el resultado por proceso. Las tres entrevistas se transcribieron y se sometieron a análisis temático: se codificaron las respuestas de forma deductiva según las cinco dimensiones de la operacionalización (definición de la necesidad, estudios previos y especificaciones, planificación PAC, ejecución contractual y capacidad institucional) y se admitieron códigos emergentes para las causas atribuidas y las acciones sugeridas; los códigos se agruparon en las categorías; los resultados de la encuesta se procesaron con estadística descriptiva (medias y frecuencias) en hoja de cálculo; no se aplicaron pruebas inferenciales por el tamaño de la muestra. Para integrar las tres fuentes se tomaron los hallazgos documentales como eje y, por cada uno, se localizó el aporte de las entrevistas y la dimensión correspondiente de la encuesta; la relación se clasificó como convergente (las tres fuentes apuntan en la misma dirección), parcialmente convergente (dos de tres) o divergente (una fuente contradice a las otras). El rigor científico del estudio se sustentó en tres criterios: credibilidad, mediante la triangulación de fuentes documentales, entrevistas y encuesta; transferibilidad, mediante la descripción detallada del contexto institucional; y consistencia, mediante el uso de guías y matrices estandarizadas para la recolección y el análisis de la información.

3. Resultados

Los resultados se refieren exclusivamente a los tres procesos y a los tres servidores analizados.

3.1. Resultados del análisis documental

La revisión documental de los expedientes de contratación se realizó mediante una matriz de análisis aplicada a los tres procesos de la muestra, en los cuales, la necesidad fue declarada formalmente, pero la justificación técnica no tuvo sustento, los estudios previos estuvieron incompletos, las especificaciones técnicas fueron deficientes y el presupuesto referencial no tuvo sustento; los tres procesos culminaron en adjudicación; cuyo detalle completo se presenta como material anexo en el siguiente enlace:

https://drive.google.com/file/d/1fAnmdbJOtsAx0Okay6_2nG5P8DH3DTeS/view?usp=sharing

La **Tabla 2** resume los resultados obtenidos.

Tabla 2

Resultados del análisis documental de los procesos de contratación de obras del GADPR de Shell

Proceso	Tipo de contratación	Necesidad definida	Justificación técnica	Estudios previos	Especificaciones técnicas	Presupuesto referencial	Resultado
COTO-GADPRSH-01-2022	Cotización de obra	Sí	Sin sustento	Incompletos	Deficientes	Sin sustento	Adjudicado
MCO-GADPRSH-2022-001	Menor cuantía de obra	Sí	Sin sustento	Incompletos	Deficientes	Sin sustento	Adjudicado
COTO-GADPRSH-2023-002	Cotización de obra	Sí	Sin sustento	Incompletos	Deficientes	Sin sustento	Adjudicado

Nota. Elaborado en base en la matriz de análisis documental (material anexo: https://drive.google.com/file/d/1fAnmdbJOtsAx0Okay6_2nG5P8DH3DTeS/view?usp=sharing).

El análisis evidenció que en los tres procesos la necesidad institucional fue formalmente declarada, pero con una justificación técnica deficiente, estudios previos incompletos, especificaciones técnicas deficientes y presupuestos referenciales sin sustento documental, pese a que los tres procesos culminaron en adjudicación. Entre los principales riesgos detectados destacan: informes de necesidad genéricos o sin análisis técnico; estudios definitivos incompletos o elaborados con posterioridad al inicio del proceso; ausencia de análisis de precios unitarios; contrataciones no contempladas en la planificación institucional (PAC/POA); certificaciones presupuestarias posteriores al inicio del proceso; y ausencia de una matriz formal de riesgos precontractuales y de un *checklist* de validación previa a la publicación en el SOCE.

3.2. Resultados de las entrevistas

La **Tabla 3** sintetiza por categoría temática, lo expresado por los tres servidores en las diez preguntas de la guía. Las respuestas se presentan de forma agregada.

Tabla 3

Síntesis temática de las entrevistas semiestructuradas

Categoría	Preguntas	Síntesis de lo expresado por los entrevistados
C1. Definición de la necesidad institucional	1, 7	La necesidad se define de manera reactiva y con limitado sustento técnico. Los informes, como el del proceso COTO-GADPRSH-01-2022, se describen como genéricos y sin análisis del problema público a resolver; no se evidencia un procedimiento estandarizado ni herramientas metodológicas formales. Los servidores asociaron una necesidad mal definida con estudios previos deficientes, presupuestos inconsistentes y especificaciones imprecisas, y con reformas, retrasos y sobrecostos en la ejecución.
C2. Estudios previos, especificaciones y presupuesto	2, 3	Se señalaron informes sin análisis técnico suficiente, estudios definitivos insuficientes (COTO-GADPRSH-01-2022), ausencia de análisis de precios unitarios y débil gestión documental. Se indicaron limitaciones en el contenido técnico, económico y de alternativas de los estudios previos, algunos elaborados después del inicio de la contratación, y deficiencias de precisión y claridad en las especificaciones y TDR que limitarían la participación de oferentes.
C3. Planificación (PAC/POA) y certificación presupuestaria	2, 4	En el proceso MCO-GADPRSH-2022-001 se indicó que no toda la obra estaba contemplada en la planificación institucional y que la certificación presupuestaria no siempre precede al inicio del proceso; se asoció con contrataciones no priorizadas y posibles observaciones del ente de control.
C4. Efectos en la ejecución contractual	5	Las reformas contractuales y las ampliaciones de plazo fueron los problemas más recurrentes en COTO-GADPRSH-01-2022 y COTO-GADPSH-2023-002, vinculados a debilidades en las especificaciones técnicas y en el presupuesto referencial.
C5. Capacidad institucional y control interno	6, 8	Se mencionaron escasez de personal técnico especializado, falta de capacitación continua, ausencia de herramientas formales (<i>checklists</i> , matrices de riesgos, guías metodológicas), débil articulación entre las áreas técnica, administrativa y financiera, ausencia de sistemas de gestión documental y debilidad de los controles internos previos.
C6. Acciones y recomendaciones sugeridas	9, 10	Se sugirieron un protocolo institucional para definir la necesidad, un <i>checklist</i> de validación precontractual, el fortalecimiento de capacidades, una matriz de riesgos precontractuales y un archivo digital; además, una metodología estructurada para los estudios previos, la vinculación de cada proceso con el PAC, el POA y el PDOT, criterios de contratación estratégica, controles previos y convenios interinstitucionales de capacitación.

Nota. Elaborado en base en la guía de entrevista y categorías.

3.3. Resultados de la encuesta

La encuesta con escala Likert de 17 ítems (1 = nunca, 5 = siempre) se aplicó a los tres servidores de la muestra y arrojó una media global de 3,00 sobre 5. La **Tabla 4** presenta el resumen de resultados por dimensión de análisis. Estos valores describen la percepción de los tres participantes y no son generalizables.

Tabla 4

Resumen de resultados de la encuesta aplicada a los servidores públicos del GADPR de Shell, por dimensión de análisis

Dimensión	Preguntas	Promedio	Nivel	Interpretación
Necesidad institucional	P1–P5	2,73	Moderado	Área crítica, requiere atención prioritaria
Elaboración de especificaciones	P6–P8	2,89	Moderado	Área crítica, requiere atención prioritaria
Planificación PAC	P9–P10	3,50	Alto	Área en desarrollo, requiere mejoras
Ejecución de procesos	P11–P15	3,20	Moderado	Área en desarrollo, requiere mejoras
Capacidad institucional	P16–P17	2,83	Moderado	Área crítica, requiere atención prioritaria
Promedio global	P1–P17	3,00	—	—

Nota. Elaborado en base en el instrumento aplicado (material anexo:

https://drive.google.com/file/d/1fAnmdbJOtsAx0Okay6_2nG5P8DH3DTeS/view?usp=sharing).

Los resultados confirman las tendencias identificadas en el análisis documental y en las entrevistas: la dimensión “necesidad institucional” obtuvo la media más baja (2,73), valor ubicado por debajo del punto medio de la escala (3,0), lo que indica que la percepción de los servidores tiende hacia una definición insuficiente de la necesidad, más que a una situación intermedia. En contraste, la dimensión “planificación PAC” alcanzó la media más alta (3,50), lo que indica que, si bien los procesos tienden a estar formalmente alineados con el Plan Anual de Contratación, esta alineación no se traduce en una definición de la necesidad técnicamente sustentada.

3.4. Triangulación de la información

A continuación, se integra, por hallazgo, la evidencia documental, las entrevistas y la encuesta. Cuatro hallazgos son convergentes en las tres fuentes, uno es parcialmente convergente (reformas y ampliaciones de plazo) y uno es divergente (planificación PAC), donde la percepción de los servidores es más favorable que lo que muestra el expediente, como se muestra en la **Tabla 5**.

Tabla 5

Matriz de triangulación de los hallazgos

Hallazgo	Evidencia documental	Entrevistas	Encuesta	Interpretación integrada
H1. Definición de la necesidad con limitado sustento técnico	3 de 3 procesos con necesidad declarada y justificación técnica sin sustento (Tabla 2)	C1: definición reactiva, sin procedimiento estandarizado	Dimensión 1 (P1–P5): M = 2,73	Convergente: la definición de la necesidad aparece insuficiente en el caso
H2. Estudios previos incompletos	3 de 3 incompletos; algunos posteriores al inicio	C2: contenido técnico, económico y de alternativas limitado	Dimensión 1 (P1–P5): M = 2,73	Convergente

Tabla 5

Matriz de triangulación de los hallazgos (continuación)

Hallazgo	Evidencia documental	Entrevistas	Encuesta	Interpretación integrada
H3. Especificaciones, TDR y presupuesto referencial deficientes	3 de 3 con especificaciones deficientes y presupuesto sin sustento; sin APU	C2: imprecisión y ausencia de APU	Dimensión 2 (P6–P8): M = 2,89	Convergente
H4. Planificación (PAC/POA) y certificación presupuestaria	Riesgos registrados: contrataciones no contempladas en PAC/POA y certificaciones posteriores al inicio	C3: obra no contemplada y certificación tardía en MCO-GADPRSH-2022-001	Dimensión 3 (P9–P10): M = 3,50 (alto)	Divergente: la alineación percibida con el PAC contrasta con las debilidades del expediente; una alineación formal no garantiza una necesidad sustentada
H5. Reformas contractuales y ampliaciones de plazo	Riesgo alto de modificaciones posteriores registrado en la matriz de riesgos (Anexo 2)	C4: recurrentes en dos de los tres procesos	Dimensión 4 (P11–P15): M = 3,20 (moderado)	Parcialmente convergente: documentos y entrevistas coinciden; la encuesta muestra valoración intermedia
H6. Capacidad institucional y herramientas de control limitadas	Sin matriz de riesgos precontractuales ni <i>checklist</i> de validación	C5: escasez de personal técnico y de herramientas formales	Dimensión 5 (P16–P17): M = 2,83	Convergente

Nota. Clasificación según el procedimiento descrito en la metodología. El anexo 2 está disponible en el enlace: https://drive.google.com/file/d/1fAnmdbJOtsAx0Okay6_2nG5P8DH3DTeS/view?usp=sharing.

4. Discusión

El presente estudio presenta como limitaciones el reducido tamaño de la muestra (3 procesos y 3 servidores), por lo que los resultados no son generalizables a todos los GAD parroquiales rurales del Ecuador, aunque sí representativos del contexto analizado. Asimismo, el estudio se circunscribe a procesos de contratación de obras, por lo que los hallazgos podrían diferir en contrataciones de bienes o servicios.

Los resultados describen, para tres procesos de obras y tres servidores del GADPR de Shell, una definición de la necesidad institucional con limitado sustento técnico que coincide con estudios previos, especificaciones y presupuestos que no cumplen los criterios de valoración y con menores valoraciones en las dimensiones de definición de la necesidad, especificaciones y capacidad institucional. Estas evidencias convergen y son coherentes con el diseño normativo: el Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (Presidencia de la República del Ecuador, 2025) exige que la necesidad se determine mediante un análisis de beneficio, eficiencia o efectividad plasmado en el informe de necesidad (Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, art. 44, Presidencia de la República del Ecuador, 2025) y que los estudios estén completos, definitivos y aprobados antes de iniciar el procedimiento (Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de

Contratación Pública, art. 46, Presidencia de la República del Ecuador, 2025; Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, art. 23, Instituto Nacional de Contratación Pública [INCP], 2008), contenidos que los expedientes analizados no mostraron. Se trata de una asociación observada en el caso, no de una relación causal: no se controlaron otros factores, como la capacidad del personal o la complejidad de las obras, que también pueden explicar los resultados.

Estos resultados son consistentes con lo señalado por Faz et al. (2023) quienes identifican la falta de planificación anual y de asignación presupuestaria como un problema clave del sistema de contratación pública ecuatoriano; en el GADPR de Shell se registraron obras no contempladas en la planificación institucional y certificaciones presupuestarias posteriores al inicio del proceso, lo que apunta en la misma dirección, aunque a la escala de un solo GAD. Asimismo, se observa una lectura compatible con la de Benavides et al. (2026) quienes describen el uso del Plan Anual de Contratación como un instrumento de cumplimiento normativo sin un análisis preventivo integrado. En conjunto, la triangulación de las tres fuentes de información: revisión documental, entrevistas y encuesta, se asocia de manera con la debilidad en la definición de la necesidad institucional y en la capacitación del talento humano, que se presentan como los aspectos de mayor recurrencia en las deficiencias observadas en los procesos de contratación pública del GADPR de Shell.

4.1. Propuesta de solución al problema y su validación

Con base en los resultados obtenidos en el análisis documental, las entrevistas y la encuesta aplicada, se evidenció que la fase preparatoria de los procesos de contratación pública del GADPR de Shell presenta debilidades estructurales, particularmente en la definición, justificación y documentación de la necesidad institucional, lo que se traduce en riesgo de procesos desiertos, reformas contractuales, retrasos y observaciones de la Contraloría General del Estado. La presente propuesta establece un conjunto de lineamientos técnicos y metodológicos de aplicación práctica que permitan a la entidad estandarizar, fortalecer y optimizar la definición de la necesidad institucional en la fase preparatoria, en cumplimiento de la normativa vigente y de los principios de eficiencia, transparencia y planificación. El objetivo general de la propuesta es implementar lineamientos técnicos y metodológicos estandarizados para la definición, determinación, justificación y documentación de la necesidad institucional, para lo cual se plantea: estandarizar la elaboración de informes de necesidad y estudios previos mediante formatos institucionales obligatorios; incorporar herramientas de control interno previo (*checklists*, matrices de riesgo), que validen la suficiencia del expediente preparatorio; fortalecer las capacidades del talento humano mediante un programa de capacitación continua; y garantizar la alineación entre la necesidad institucional, el PAC, el POA y el PDOT.

4.2. Componentes e instrumentos

La propuesta se estructura en cuatro componentes interrelacionados, consta en la **Tabla 6**.

Tabla 6

Componentes de la propuesta de lineamientos técnicos y metodológicos

Componente	Hallazgos que atiende	Base normativa	Producto esperado
1. Instrumentos normativos internos	H1–H3	Constitución, arts. 226–227 (Asamblea Nacional Constituyente, 2008); Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, arts. 42–44 (Presidencia de la República del Ecuador, 2025); Normas de Control Interno 401-02 (Contraloría General del Estado, 2023)	Resolución administrativa aprobada por la máxima autoridad del GADPR.
2. Herramientas técnicas estandarizadas	H1–H3	Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, arts. 44, 46 y 48–53 (Presidencia de la República del Ecuador, 2025); Norma de Control Interno 300 (Contraloría General del Estado, 2023)	Formatos aprobados e incorporados al sistema de gestión documental.
3. Control interno previo	H4, H6	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, art. 24 (INCP, 2008); Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, arts. 45 y 54 (Presidencia de la República del Ecuador, 2025); NCI 401-03 y 402-02 (Contraloría General del Estado, 2023)	Checklist institucional de validación (formato físico y digital).
4. Capacitación continua	H6	Normas de Control Interno 200-03 y 200-06 (Contraloría General del Estado, 2023)	Plan de capacitación aprobado y ejecutado (mínimo 40 horas/año por servidor).

Nota. NCI = Normas de Control Interno (Acuerdo 004-CG-2023).

Para operacionalizar el componente de herramientas técnicas estandarizadas, se definió el contenido mínimo de cada instrumento de la fase preparatoria (informe de necesidad, estudios previos de obras y de bienes o servicios, matriz de riesgos precontractuales y *checklist* de validación), con base en las disposiciones normativas aplicables a cada uno, como se muestra en la **Tabla 7**.

Tabla 7

Instrumentos técnicos estandarizados y contenido mínimo

Instrumento	Contenido mínimo
Informe de necesidad	Antecedentes; problema público a resolver; análisis de beneficio, eficiencia o efectividad y de la capacidad institucional instalada (Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, art. 44, Presidencia de la República del Ecuador, 2025); alineación con PAC, POA y PDOT; población beneficiaria; firma de la unidad requirente.

Tabla 7
Instrumentos técnicos estandarizados y contenido mínimo (continuación)

Instrumento	Contenido mínimo
Estudio previo de obras	Estudios y diseños completos, definitivos y actualizados; planos y cálculos; especificaciones técnicas; APU; presupuesto referencial; cronograma valorado; aprobación previa (Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, art. 46, Presidencia de la República del Ecuador, 2025).
Estudio previo de bienes y servicios	Objeto y justificación técnica (Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, art. 48, Presidencia de la República del Ecuador, 2025); especificaciones o TDR (Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, arts. 51–53, Presidencia de la República del Ecuador, 2025); estudio de mercado; presupuesto referencial (Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, art. 49, Presidencia de la República del Ecuador, 2025); plazo.
Matriz de riesgos precontractuales	Identificación de riesgos técnicos, económicos y legales; probabilidad e impacto; respuesta y responsable Normas de Control Interno 300-01 a 300-03 (Contraloría General del Estado, 2023)
Checklist de validación precontractual	Ítems de verificación normativa y técnica con firma de responsables.

Nota. Elaborado en base en las disposiciones citadas.

A partir de los ítems de verificación normativa y técnica identificados para la fase preparatoria, se estructuró un *checklist* de validación precontractual con el responsable y la base normativa de cada ítem, como se muestra en la **Tabla 8**.

Tabla 8
Checklist de validación precontractual propuesto

Ítem de verificación	Responsable	Base normativa
¿La necesidad consta en el PAC y cuenta con certificación PAC?	Planificación	LOSNC, art. 22 (INCP, 2008); Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, arts. 43 y 45 (Presidencia de la República del Ecuador, 2025)
¿Existe certificación de disponibilidad presupuestaria previa?	Financiero	LOSNC, art. 24 (INCP, 2008); Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, art. 54 (Presidencia de la República del Ecuador, 2025)
¿El informe de necesidad contiene análisis de beneficio, eficiencia o efectividad y está suscrito por la unidad requirente?	Área requirente	Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, art. 44 (Presidencia de la República del Ecuador, 2025)
¿Los estudios y diseños están completos, definitivos, actualizados y aprobados?	Técnico	Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, art. 46 (Presidencia de la República del Ecuador, 2025)

Tabla 8
Checklist de validación precontractual propuesto (continuación)

Ítem de verificación	Responsable	Base normativa
¿Las especificaciones técnicas o TDR son claras, completas e inequívocas?	Técnico	Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, arts. 51–53 (Presidencia de la República del Ecuador, 2025)
¿El presupuesto referencial se apeg a la realidad de mercado (APU o cotizaciones)?	Técnico y financiero	Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, art. 49 (Presidencia de la República del Ecuador, 2025)
¿Se elaboró la matriz de riesgos precontractuales?	Jurídico y planificación	Norma de Control Interno 300 (Contraloría General del Estado, 2023)
¿La compra se fundamenta en las competencias institucionales y está alineada con el POA y el PDOT?	Planificación	Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, art. 36 (Presidencia de la República del Ecuador, 2025)

Nota. Ningún proceso se publica en el Portal de Contratación Pública sin el *checklist* suscrito por todos los responsables.

Para fortalecer las capacidades del talento humano, se diseñó un programa anual de capacitación continua organizado por módulo, carga horaria y modalidad, como se muestra en la **Tabla 9**.

Tabla 9
Programa anual de capacitación continua propuesto

Módulo	Horas	Modalidad
Fundamentos de la LOSNCP y su Reglamento	8	Presencial
Elaboración de estudios previos y TDR	12	Taller práctico
Análisis de precios unitarios y presupuestos referenciales	8	Práctico
Gestión de riesgos en la fase preparatoria	6	Presencial
Uso del SOCE y gestión documental	6	Práctico

Nota. Indicadores de cumplimiento: 100% de servidores capacitados y mínimo 70% de aprobación en la evaluación post capacitación.

La implementación de la propuesta se plantea en cinco fases con presupuesto y tiempos definidos para cada etapa, conforme se detalla en la **Tabla 10**.

Tabla 10
Fases de implementación, plazos, responsables y presupuesto estimado

Fase	Plazo	Actividades clave	Responsable	Presupuesto (USD)
1. Preparación	1 mes	Elaboración de formatos, <i>checklist</i> y matriz de riesgos; socialización con las áreas; levantamiento del registro de capacitación	Responsable de contratación y técnico de planificación	300
2. Aprobación normativa	15 días	Expedición de la resolución administrativa que aprueba los instrumentos	Máxima autoridad y asesor jurídico	150
3. Capacitación inicial	2 meses	Programa de 40 horas para las áreas técnica, administrativa y financiera	Contratación pública y talento humano	1.800
4. Implementación piloto	3 meses	Aplicación obligatoria en 2 procesos; monitoreo y ajustes	Responsable de contratación	400
5. Implementación definitiva	Desde el mes 7	Aplicación en todos los procesos; seguimiento y evaluación anual con los indicadores de las Tablas 11 y 12	Máxima autoridad y responsable de contratación	350

Nota. Presupuesto total estimado: USD 3 000 aproximado, financiado con el presupuesto institucional del GADPR de Shell y gestión de convenios de cooperación técnica con el SERCOP o la Contraloría General del Estado.

4.3. Indicadores de seguimiento

Los indicadores de la propuesta se definen con fórmula, fuente y medio de verificación, periodicidad y responsable; sus líneas base se calculan con los datos de este estudio y sus metas a 12 meses se fijan como referencia de mejora, como se muestra en la **Tabla 11**.

Tabla 11
Ficha de indicadores de la propuesta

Indicador	Fórmula	Fuente y medio de verificación	Periodicidad	Responsable
1. Procesos con definición sustentada de la necesidad	(Procesos con informe de necesidad que cumple los criterios de la Tabla 1 / procesos iniciados en el período) × 100	Informe de necesidad publicado como información relevante en el Portal (Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, art. 14, Presidencia de la República del Ecuador, 2025); <i>checklist</i> suscrito	Trimestral	Responsable de contratación

Tabla 11
Ficha de indicadores de la propuesta (continuación)

Indicador	Fórmula	Fuente y medio de verificación	Periodicidad	Responsable
2. Estudios previos completos	(Procesos con estudios previos completos y aprobados antes del inicio / procesos iniciados) $\times$ 100	Expediente de contratación: estudios, aprobaciones y fecha de la resolución de inicio	Trimestral	Técnico de planificación
3. Presupuesto referencial sustentado	(Procesos con presupuesto sustentado en APU o cotizaciones / procesos iniciados) $\times$ 100	Instrumento de definición del presupuesto referencial en el expediente	Trimestral	Técnico y área financiera
4. Cumplimiento del <i>checklist</i>	(Procesos publicados con <i>checklist</i> suscrito por todos los responsables / procesos publicados) $\times$ 100	<i>Checklist</i> archivado (físico y digital) y publicación en el Portal	Mensual	Responsable de contratación
5. Procesos sin modificaciones ni prórrogas	(Procesos adjudicados sin contratos modificatorios ni prórrogas de plazo / procesos adjudicados) $\times$ 100	Contratos modificatorios y resoluciones de prórroga (Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, arts. 285 y 289, Presidencia de la República del Ecuador, 2025) en el Portal y el expediente	Semestral	Administrador de contratos
6. Servidores capacitados	(Servidores del área con al menos 40 h de capacitación en el año / servidores del área) $\times$ 100	Registro de capacitación de talento humano y certificados	Anual	Talento humano

Las líneas base de cada indicador se calcularon con la evidencia documental, de entrevistas y de encuesta obtenida en este estudio, y las metas a 12 meses se fijaron como referencias de mejora, como se muestra en la **Tabla 12**.

Tabla 12
Líneas base, sustento del cálculo y metas de los indicadores

Indicador	Línea base (cálculo)	Fuente de la línea base	Meta a 12 meses
1	0 % (0 de 3 procesos)	Tabla 2: justificación técnica sin sustento en 3 de 3 procesos	100 %

Tabla 12

Líneas base, sustento del cálculo y metas de los indicadores (continuación)

Indicador	Línea base (cálculo)	Fuente de la línea base	Meta a 12 meses
2	0 % (0 de 3 procesos)	Tabla 2: estudios previos incompletos en 3 de 3 procesos	90 %
3	0 % (0 de 3 procesos)	Tabla 2: presupuesto referencial sin sustento en 3 de 3 procesos	90 %
4	0 % (no existe <i>checklist</i> institucional)	Análisis documental y entrevistas (C5): ausencia de <i>checklist</i>	100 %
5	33,3 % (1 de 3 procesos)	Entrevistas (C4): reformas y ampliaciones recurrentes en 2 de 3 procesos	80 %
6	No medida en este estudio; se levanta en la Fase 1	Registro de capacitación de talento humano (por levantar)	100 %

Nota. Las líneas base provienen de una muestra de tres procesos y no representan a la entidad; deben recalcularse con todos los procesos del período al iniciar la Fase 1. Las metas son referencias de mejora fijadas por las autoras.

4.4. Recursos requeridos

La implementación de la propuesta requiere recursos humanos, materiales, tecnológicos, financieros y de capacitación, como se muestra en la **Tabla 13**.

Tabla 13

Recursos necesarios para implementar la propuesta

Tipo	Detalle
Humanos	Un responsable de contratación pública, un técnico de planificación y un asesor jurídico.
Materiales	Formatos impresos y digitales, <i>checklist</i> y guías metodológicas.
Tecnológicos	Acceso al Portal de Contratación Pública y a un sistema de gestión documental o archivo digital.
Financieros	Presupuesto estimado de USD 3 000,00 distribuido por fase (Tabla 10).
Capacitación	Convenios con el SERCOP, la Contraloría General del Estado o universidades.

4.5. Validación de propuesta con expertos externos e independientes

La validación de la propuesta se sustenta en la consulta a cinco expertos externos: tres especialistas en contratación pública y control gubernamental, y dos expertos independientes de la parroquia Shell. Se estableció como condición que ninguno hubiera sido tutor ni coautor del artículo, de modo que su criterio fuera independiente del proceso de elaboración. Los tres especialistas aportan el análisis de la coherencia normativa de los instrumentos con la LOSNCP (INCP, 2008), su Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (Presidencia de la República del Ecuador, 2025) y las Normas de Control Interno (Contraloría General del Estado, 2023), y de la

factibilidad técnica y financiera de las fases, los plazos y el presupuesto; los dos expertos de la parroquia Shell aportan el conocimiento del contexto local, necesario para validar la aplicación de los formatos, el *checklist* y el programa de capacitación en un GAD parroquial rural.

La consulta se orientó a seis criterios: pertinencia respecto de los hallazgos del estudio, coherencia normativa, factibilidad técnica, factibilidad financiera, claridad y aplicabilidad de los instrumentos, y sostenibilidad. Dado el número de evaluadores, la validación tiene carácter orientativo que respalda la viabilidad de la propuesta en el contexto estudiado.

4.6. Recomendaciones

Con base en los resultados obtenidos, se formulan las siguientes recomendaciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos del GADPR de Shell: formular y aprobar, mediante resolución administrativa, lineamientos técnicos y metodológicos que regulen la fase preparatoria de los procesos de contratación pública como política institucional de obligatorio cumplimiento; disponer que, previo a la publicación de procesos en el SOCE, se verifique el cumplimiento de un mecanismo de control interno, delegando su diseño y administración operativa a la unidad de contratación pública; gestionar convenios de cooperación técnica con el SERCOP, la Contraloría General del Estado y universidades del país para el fortalecimiento continuo de las capacidades del talento humano; institucionalizar la gestión de riesgos precontractuales como parte de la política de control interno, en cumplimiento de la Norma de Control Interno 300; e incluir en el Plan Operativo Anual y en el Plan Anual de Contratación indicadores de gestión de la fase preparatoria que permitan a la máxima autoridad monitorear periódicamente la mejora continua del proceso.

5. Conclusión

- En los tres procesos de obras analizados del GADPR de Shell, la definición de la necesidad institucional presentó limitado sustento técnico y se acompañó de estudios previos incompletos, especificaciones deficientes y presupuestos referenciales sin sustento. Los resultados de la encuesta reflejaron un promedio global de 3,0 sobre 5, con las dimensiones de definición de la necesidad (2,73), capacidad institucional (2,83) y elaboración de especificaciones técnicas (2,89) como las más bajas, todas en la categoría "moderado" y por debajo del punto medio de la escala. Las entrevistas corroboraron que la definición de la necesidad se realiza de manera reactiva, sin procedimientos estandarizados ni herramientas metodológicas formales, lo que se asocia con reformas contractuales, ampliaciones de plazo y observaciones del ente de control. Estos resultados constituyen evidencia asociativa dentro del caso analizado; no permiten afirmar causalidad ni generalizar a otros GAD parroquiales rurales. El estudio aporta un procedimiento de valoración documental de la necesidad institucional,

reproducibles en otros expedientes de contratación pública, y una propuesta de lineamientos técnicos y metodológicos con instrumentos e indicadores de aplicación práctica.

- Se concluye que el fortalecimiento de la fase preparatoria, mediante la mejora de los estudios previos, la implementación de instrumentos de control interno y la capacitación del talento humano, es prioritario para optimizar los procesos de contratación pública y garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales del GADPR de Shell, así como el uso eficiente de los recursos públicos en beneficio de la población de la parroquia. Futuras investigaciones podrían ampliar la muestra, incluir contrataciones de bienes y servicios, comparar varios GAD parroquiales rurales, y evaluar el efecto de los lineamientos propuestos mediante mediciones antes y después de su implementación.

6. Conflicto de intereses

Los autores declaran que no existe conflicto de intereses en relación con el artículo presentado.

7. Derechos de autor (*copyright*)

Los autores son los titulares de los derechos de autor (patrimoniales y/o de explotación) de los contenidos de la revista (*copyright*).

8. Declaración de contribución de los autores

Los autores declaran haber participado de manera equitativa y sustancial en la realización de esta investigación, bajo las responsabilidades según la [Taxonomía CRediT](#) para describir las contribuciones individuales de cada autor al trabajo.

Yajaira Lizbeth Díaz Pacushca & Carla del Rocío Díaz Pacushca, realizaron la conceptualización de la investigación, organización y ejecución del ensayo, recopilación y curación de los datos, revisión del análisis estadístico, interpretación de los resultados, elaboración del borrador original, preparación de tablas y figuras, revisión crítica del contenido y aprobación de la versión final del manuscrito.

Acelia Fiorella Rossi Trigoso & Glen Freddy Robayo Cabrera, realizaron la supervisión académica y metodológica de la investigación, brindó orientación durante el desarrollo del ensayo, revisó el análisis y la interpretación de los resultados, efectuó la revisión crítica del manuscrito, realizó la corrección científica y académica y aprobó la versión final para su publicación.

Divulgación de la delegación a la IA generativa

Los autores declaran que emplearon ChatGPT (OpenAI, GPT-5.5) como herramienta de apoyo para reorganizar y reformular editorialmente el manuscrito original, corregir el estilo, traducir el resumen al inglés y comprobar el cumplimiento formal del formato de

la revista. Los datos experimentales, el diseño, los resultados estadísticos y las decisiones científicas proceden de la investigación de los autores y no fueron generados ni modificados por la herramienta. Los autores revisaron, contrastaron y aprobaron cada sección y asumen la responsabilidad íntegra del contenido final. La herramienta no figura como autora ni asume responsabilidad por los resultados.

Declaración presentada por: Yajaira Lizbeth Díaz Pacushca.

9. Costos de financiamiento

La presente investigación fue financiada en su totalidad con fondos propios de los autores.

10. Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2021). *Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción* (Reforma a los artículos 15, 16, 21 y 22 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública). Registro Oficial Segundo Suplemento 392, 17 de febrero de 2021. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/ecu202602.pdf>
- Benavides Villacis, D. J., Villegas Solano, G. P., Avilés Quiñonez, W. P., y Batista Hernández, N. (2026). Subutilización estratégica del Plan Anual de Contratación como herramienta de gestión preventiva de riesgos contractuales. *Maestro y Sociedad*, 23(2), 1349–1359. <https://maestroysociedad.uo.edu.cu/index.php/MyS/article/view/7613>
- Contraloría General del Estado. (2009). *Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado*. Acuerdo de la Contraloría General del Estado 39, Registro Oficial Suplemento 87 de 14-dic.-2009, Última modificación: 16-dic.-2014, Estado: Vigente (reformado por los Acuerdos 041-CG-2010, 006-CG-2014, 052-CG-2014 y 013-CG-2019). https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_ecu_ane_cge_12_nor_con_int_400_cg_e.pdf
- Contraloría General del Estado. (2023). *Normas de Control Interno para las entidades, organismos del sector público y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos*. Acuerdo 004-CG-2023. Registro Oficial Suplemento 257, 27 de febrero de 2023. <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=1486&tipo=mul>
- Contraloría General del Estado. (2024). *Informe DPP-0024-2024: examen especial al proceso de contratación de obras del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Shell, provincia de Pastaza* (Informe de examen especial).

Delegación Provincial de Pastaza.

<https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=78212&tipo=inf>

Faz Cevallos, W. E., Fuentes Gaviláñez, L. E., Hidalgo Mayorga, M., & Guerrero Arrieta, K. G. (2023). Government procurement in Ecuador: analysis and perspective. *Universidad, Ciencia y Tecnología*, 27(119), 127–136.

<https://doi.org/10.47460/uct.v27i119.714>

Instituto Nacional de Contratación Pública [INCP]. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP)*. Registro Oficial Suplemento 395, 4 de agosto de 2008. <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/files/159/LOSNCP%20RO395%20ORIGINAL.pdf>

Presidencia de la República del Ecuador. (2025). *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Decreto Ejecutivo 193: 28 de octubre de 2025. Noveno Registro Oficial Suplemento 153. Vigente.

<https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2025/12/Reglamento-LOSNCP-20251030.pdf>

Presidencia de la República del Ecuador. (2024). *Ley Orgánica para el Ahorro y la Monetización de Recursos Económicos para el Financiamiento de la Lucha contra la Corrupción*. Segundo Suplemento del Registro Oficial 496, 9 de febrero de 2024. https://strapi.lexis.com.ec/uploads/2_SRO_496_20240209_a254d88f2c.pdf?_gl=1*_hwyqh8*_gcl_au*MTI0OTkwMzM0NS4xNzg3ODM4MDg2*_ga*MjAzODQzNzc5Ni4xNzg3ODM4MDg2*_ga_PS5R6HCWDS*czE3OTEyOTYzMTEkbzQkZzAkdDE3OTEyOTYzMTEkajYwJGwwJGgw

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

<https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2025/10/LOSNCP-RO-140-07-X-2025-1.pdf>

Servicio Nacional de Contratación Pública [SERCOP]. (2016). *Resolución RE-SERCOP-2016-0000072: Codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el SERCOP* (con reformas hasta el Registro Oficial 291, 17 de abril de 2023).

https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2020/03/Codificacion_Resoluciones_SERCOP.pdf

Servicio Nacional de Contratación Pública [SERCOP]. (2023). *Resolución RE-SERCOP-2023-0134: Normativa secundaria del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Segundo Registro Oficial Suplemento 367, 3 de agosto de 2023.

<https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2024/11/NORMATIVA-SECUNDARIA-SERCOP-.pdf>

El artículo que se publica es de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan el pensamiento de la **Revista Visionario Digital**.



El artículo queda en propiedad de la revista y, por tanto, su publicación parcial y/o total en otro medio tiene que ser autorizado por el director de la **Revista Visionario Digital**.



Open policy finder
Formerly Sherpa services

