



GRUPO
EMPRESARIAL
CEAS

ESPECIALISTAS

Contratación Pública dentro del proceso de
Planificación: Lo menos importante de
lo más importante.

Andrés Ernesto Chiriboga Z.

Andrés Ernesto Chiriboga Zumárraga



“Contratación Pública dentro del Proceso de Planificación: Lo menos importante de lo más importante”

Contenido

AVISO AL LECTOR Y A LA LECTORA.....	3
CONTRATACIÓN PÚBLICA DENTRO DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN: LO MENOS IMPORTANTE DE LO MÁS IMPORTANTE	5
1. Introducción.....	5
2. Importancia de la Planificación.....	7
3. La ubicación de la contratación pública dentro del proceso de planificación....	10
3.1 Ciclo de la planificación.....	10
3.2 Implementación y seguimiento.....	12
3.3 La contratación pública como herramienta de ejecución	13
3.4 Los beneficios de una correcta planificación aplicada a la contratación pública.....	14
3.5 Oportunidad en la contratación pública.....	16
4. La ejecución presupuestaria y la contratación pública	17
4.1 Ejecución presupuestaria	17
4.2 Forma de medir la ejecución presupuestaria	18
5. Momentos de presión por ejecución que afectan al normal desenvolvimiento de la contratación pública.	19
5.1 Ejercicio presupuestario en el Ecuador y la planificación anual.....	19
5.2 Utilización de la contratación pública para elevar la ejecución presupuestaria con efectos inmediatos.....	21
5.3 Posibles efectos de la utilización de la contratación pública por fuera de la planificación institucional.....	22
6. Conclusiones	24
7. Bibliografía	28

AVISO AL LECTOR Y A LA LECTORA

Probablemente el título de este ensayo sea lo suficientemente agresivo (y este aviso poco ortodoxo) como para que deba explicar la razón del mismo desde este preciso momento. Es muy sencillo: la contratación pública es importante, pero no tanto.

Compleja afirmación para ser realizada en un concurso de ensayos de contratación pública, pero les expreso que es mi intención (por lo menos eso) no es ser agresivo ni arruinar el enfoque profesional de muchos entre los que me incluyo, sino que tras la lectura del texto, que cumplirá con todos los estándares académicos requeridos, ustedes entiendan, aunque no compartan necesariamente, una visión sobre la problemática planteada desde fuera de la cancha de la contratación pública; desde las gradas, donde el partido se ve mejor, sin perder la perspectiva que sufrimos los jugadores en este campo de juego.

“Que, la ausencia de planificación y de políticas de compras públicas ha derivado en discrecionalidad y desperdicio de recursos públicos por parte de las instituciones contratantes del Estado”

Considerando Segundo de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

CONTRATACIÓN PÚBLICA DENTRO DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN: LO MENOS IMPORTANTE DE LO MÁS IMPORTANTE

1. Introducción

El 4 de agosto de 2008 se publicó en el Registro Oficial Suplemento 395¹ la Ley 1, titulada Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, norma que sin duda alguna ha revolucionado a la forma de comprar de la mayoría de las instituciones del Estado, sea este central, institucional o descentralizado en Ecuador².

Esta norma tan estudiada y aplicada en los últimos años, se ha convertido en un instrumento de trabajo del día a día en las instituciones públicas, instrumento que debe satisfacer varios objetivos.

Evidentemente uno de los objetivos a satisfacer es el del resultado inmediato que produzca la adquisición del bien o servicio materia del contrato; esto es cubrir con una necesidad institucional. En este sentido, la contratación pública es la herramienta mediante la que las entidades se abastecen de suministros para su normal desempeño en primera instancia, pero también para construir obra pública, tanto de bienes fiscales, es decir sus propias instalaciones principalmente, como de bienes públicos como carreteras, parques, y otra infraestructura de libre uso.

En cuanto a la construcción de bienes para el uso de las mismas instituciones, tales como hospitales, aeropuertos si bien éstos son una obra relativamente mayor, no abandona la esfera de la provisión o cobertura de necesidades institucionales para la prestación de sus servicios o el cumplimiento de sus objetivos propios. En el segundo tipo de estructuras, aquellas de uso público, la construcción de estos bienes constituyen una inversión en favor directo de toda la población.

¹ Registro Oficial Suplemento No. 395 de 4 de agosto de 2008.

² Por excepción no están incluidas dentro de las instituciones a las que rige la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública empresas públicas que hayan recibido la calificación de giro de negocio para hacer sus adquisiciones, así como otras del sector hidrocarburífero entre otras normas que han 'escapado' del sistema.

Evidentemente, por los montos que se manejan en la contratación pública, estamos frente a un gran comprador, un verdadero inversor e inyector de fondos de la economía nacional. Situación de ventaja que fue regulada durante el proceso de creación normativa, estableciendo procedimientos en los que las entidades pueden realizar procesos de contratación conjuntamente y así beneficiarse aún más de la posición predominante en el mercado como con la realización de la Subasta Inversa Corporativa de Fármacos³, en la que entidades contratantes se unen para conseguir mejores condiciones de los proveedores⁴.

Es curioso observar tras el *boom* de la contratación pública en Ecuador cómo se busca más y mejor asesoría en la materia en distintos niveles, operativos, asesores y directivos, hecho positivo y digno de rescatarse pero, a pesar de esto, esta asesoría se convierte en el día a día en una resolución de problemas puntuales en ciertos procesos de contratación, o la búsqueda de mecanismo de contratación que posibilite de alguna forma agilizar los procesos sin que esto sea siempre posible.

Esta búsqueda de asesoría se limita como efecto de lo anterior, en principio, a salvar la integridad del proceso para evitar problemas posteriores con el control de auditoría, así como a evitar la eventual posibilidad de expedir declaratorias de desierto en procesos de contratación y no perder tiempo siendo este último punto muy importante para el desarrollo del análisis que se realizará a lo largo del texto.

Sin embargo de todo lo brevemente mencionado y que será analizado con una mayor profundidad en el presente documento, es fundamental comprender la ubicación de la contratación pública dentro del proceso de planificación y en consecuencia con esto entregarle su real importancia. Importancia que es fundamental en este análisis debido

³ En los años 2011 y 2012 se llevó a cabo la primera Subasta Inversa Corporativa de Fármacos al amparo del procedimiento contenido en el Apartado I de la Sección II dentro del Capítulo VII del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 588 de 12 de mayo de 2009.

⁴ Esta no es la única figura de asociación entre entidades contratantes, es más, se podría hacer en muchos otros casos, sin embargo, en la práctica esta figura se aplicó por mandato reglamentario, y se tiene alguna experiencia también en lo que se refiere a la contratación a través de Ferias Inclusivas, aunque la figura procedimental se aplica con otros fines.

a que constituye por sí misma en la primera premisa de este análisis y que es reconocida internacionalmente dentro de observatorios de contratación pública⁵.

2. Importancia de la Planificación

Para establecer la importancia de la planificación se puede traer a colación breves ejemplos de la misma: En la Constitución de la República, el Título VI – Régimen de Desarrollo, contiene al Capítulo Segundo, denominado Planificación Participativa para del Desarrollo, sin contar con que adicionalmente nuestra norma suprema establece en cada nivel de gobierno la facultad de planificar⁶, pero todo esto apunta a que la planificación es el mecanismo para la *“...garantía de nuevos derechos para la ciudadanía, la configuración de una nueva estructura estatal y el establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo”*⁷.

También bastaría con traer nuevamente el considerando segundo de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública invocado como epígrafe de este documento, o mencionar que la ley busca alinear a la contratación pública a la planificación estatal cuando en el numeral 1 del artículo 9 establece como objetivo *“Garantizar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo”*.

Esto tiene estrecha relación con la apreciación del PNUD – Colombia al respecto, institución que en su publicación “Buenas Prácticas de Transparencia en la Gestión Contractual” menciona que como resultado de la planificación no adecuada en la contratación... *“La gestión pública contractual que se desarrolla con una deficiente o inexistente planificación es fuente de la gran mayoría de dificultades e inconvenientes en el proceso contractual. La verificación oportuna de la necesidad del gasto y la*

⁵ LYNCH, Jorge, *On Public Procurement Planning*, The Procurement Classroom, <http://www.procurementclassroom.com/on-public-procurement-planning/>.

⁶ Constitución de la República, Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre de 2008.

⁷ Cfr., Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017, SENPLADES, Quito, 2013 pág. 32, en concordancia con el artículo 9 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

elaboración de unos adecuados estudios de mercado, permite un análisis de las distintas alternativas para satisfacerla”⁸

A pesar de lo anotado, la capacitación en contratación pública dirigida a los servidores y servidoras públicas⁹ se ha enfocado a los responsables de los procesos, tanto de contratarlos, como de pagarlos, algo menos para los responsables de ejecutarlos y prácticamente nada para quienes deben planificarlos, por fuera de la capacitación regular en planificación, sin que exista una relación expresa con la materia.

Esta falencia que se ha mencionado en los últimos párrafos es la otra premisa sobre la que se sustenta el resto del documento, por lo que merece una breve comprobación para no generar que las eventuales conclusiones de este análisis sean una falacia, para lo que se mencionará un hecho presupuestario y una declaración objetiva del SERCOP en el año 2013.

Para el primer punto lastimosamente no se cuenta con información pública estandarizada respecto de la cantidad de veces que las instituciones realizan cambios a su Plan Operativo Anual y su Plan Anual de Contrataciones y a pesar de que en la sensación que se genera desde el interior de algunas instituciones públicas es que es casi semanal; el hecho es que de todas maneras el criterio de cantidad de reformas a la planificación institucional se mantendrá subjetivo sea que se reforme una sola vez por año o por día, por lo que no es necesariamente útil para este análisis.

Sin embargo, un mecanismo demostrable es revisar el tipo de contrataciones de ciertas instituciones a fin de año, adquisiciones que muchas veces no responden a la planificación institucional, sino a la necesidad de elevar el monto de ejecución presupuestaria y evitar que la asignación de fondos del siguiente año sea menor a la del ejercicio que termina.

⁸ *Buenas Prácticas de Transparencia en la Gestión Contractual*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD – Colombia, Bogotá, 2011, http://www.pnud.org.co/img_upload/33323133323161646164616461646164/gobierno/Libro%20buenas%20practicas.pdf

⁹ No se hace referencia a la capacitación enfocada a los proveedores porque evidentemente a éstos, en principio, principalmente les debe interesar el tema del proceso precontractual o de la ejecución del contrato, debido a que su participación en el sistema es puntual en función de cada contrato que suscriban o cada proceso en el que participen.

Así, la nueva herramienta del SERCOP¹⁰ permite ver cómo en el tercer y último cuatrimestre aumenta la cantidad de contrataciones, especialmente en los procedimientos que cuentan con mayor monto de inversión, lo que aumenta mediante el pago de anticipos la ejecución presupuestaria y salva el dinero que eventualmente podría haber sido retirado por falta de ejecución.

Por otro lado, tenemos que analizar a dónde apunta el SERCOP, para esto, se hará una breve mención al Plan Estratégico Institucional del INCOP 2013-2016¹¹ (INCOP, 2013), documento que desarrolla la misión y la visión institucional y que contempla como corresponde a este tipo de planes, objetivos, estrategias y metas.

En este documento se desarrollan los tres objetivos institucionales del INCOP¹², siendo éstos los siguientes:

1. *Incrementar la Transparencia del Sistema Nacional de Contratación Pública;*
2. *Incrementar la eficiencia en la gestión de la contratación pública; e,*
3. *Incrementarla participación en la contratación pública de pequeñas unidades productivas*¹³.

Cada uno de estos objetivos cuentan con estrategias que serán desarrolladas como parte del análisis en este documento, pero que tampoco hacen referencia directa al tema abordado en este análisis; aun así, de primera mano ya se puede notar que la vinculación de la contratación con los sistemas de planificación y presupuesto no están en la estrategia principal del órgano rector de la contratación pública en el país.

¹⁰ A partir del año 2013 el SERCOP puso a disposición de las ciudadanas y los ciudadanos una herramienta virtual en la que se pueden obtener datos sobre los procesos de contratación pública a manera de estadísticas. Esta herramienta ha sido utilizada para la elaboración del presente documento.

¹¹ Documento publicado en el portal institucional del SERCOP

¹² Este trabajo no pretende deslegitimar la planificación estratégica del INCOP, actual SERCOP, únicamente busca utilizar el documento publicado por la entidad rectora de la contratación pública, para analizar en dónde se ha puesto el énfasis o la importancia institucional, misma que es válida pero que también permite observar que, al menos por ahora, el Servicio de Contratación Pública le da mayor importancia a otros temas que por supuesto también son válidos.

Tampoco pretende insinuar que entre los objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública o del SERCOP, hay unos que sean mayores o menores en importancia. Se parte de reconocer los esfuerzos realizados en diversas áreas, tales como inclusión de pequeñas y medianas empresas, inversión pública o publicidad y transparencia de los procesos.

¹³ Estos objetivos también están recogidos en el artículo 9 que se mencionó anteriormente, como parte de los objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Consecuentemente con lo comentado hasta este punto, este análisis busca ratificar y rescatar la importancia del proceso de planificación para poder contar con una eventual contratación pública eficiente, transparente, sana.

También busca demostrar que esta importancia actualmente no existe, o por lo menos no es lo más importante, por lo que procurará emitir conclusiones que permitan asumir la tarea de planificación con responsabilidad por lo menos para los procesos de contratación que sean vitales para la misión de las instituciones así como para aquellos que por su tamaño generen una importante inversión de recursos públicos.

Finalmente, en este trabajo no se busca analizar la legalidad o la transparencia de las contrataciones realizadas, de hecho se presumen como válidas para este ejercicio, por lo que no se debe entender que los casos o los mecanismos que se mencionen implican alguna inobservancia de la ley, el sistema o falta de transparencia institucional que implique el cometimiento de actos de corrupción, sino analizar el comportamiento institucional ante ciertas presiones administrativas o financieras y que implican sacrificar la planificación en la contratación pública.

3. La ubicación de la contratación pública dentro del proceso de planificación

3.1 Ciclo de la planificación

Para poder realizar este análisis se requiere inicialmente definir con didáctica simpleza qué es la planificación y ubicar a la contratación pública con claridad dentro del proceso o ciclo de la misma, ya que ésta aparece principalmente en un momento de este ciclo, sin que sea el único en el que se lo pueda identificar debido a que la utilización de muchos de los procesos de contratación pública sirven también como parte del proceso de planificación de otras actividades, es decir, puede que una contratación sea parte preparativa para la ejecución de otra actividad institucional.

Por planificación se entiende el establecimiento de un conjunto de pasos ordenados secuencial y racionalmente, relacionados entre sí que buscan conseguir resultados

esperados como efecto de una intervención determinada¹⁴. La planificación implica lograr controlar eventuales cambios rápidos y así evitar y/o reducir la incertidumbre y la inestabilidad¹⁵.

El ciclo de la planificación tradicional está comprendido por tres fases elementales comunes a las que se suman otras dependiendo de la complejidad y naturaleza del tema, estas fases comunes son: formulación, seguimiento y evaluación¹⁶:

Dentro de la institucionalidad pública, la formulación implica el diagnóstico y análisis de la realidad en la que opera la entidad, inclusive la política, y la propuesta de acciones de distinta índole orientadas a modificar el entorno y solucionar los problemas y necesidades identificadas, así como también para prevenir carencias de los bienes y servicios que recurrentemente requiere para su servicio.

La etapa de implementación implica la ejecución misma de la planificación que se efectuó previamente conforme a la programación plurianual y anual elaboradas. En esta etapa se encuentra generalmente la celebración de los procesos de contratación pública, aunque la contratación de estudios, normalmente, forma parte en la lógica institucional de las etapas de preparación de la implementación propiamente dicha.

Por último la fase de seguimiento y evaluación consiste en la fase de verificación oportuna del cumplimiento de las acciones previamente programadas y el análisis de los resultados obtenidos a fin de conocer si los objetivos han sido alcanzados y las necesidades han sido eficientemente cubiertas de acuerdo a las condiciones previas, sobre esta fase y la anterior se abundará más adelante en este texto.

Este proceso es seguido y aplicado desde una empresa pequeña (aunque sea de manera inconsciente) hasta el gobierno. La Constitución de la República establece, como se había mencionado *a priori*, a la planificación como acción fundamental para el desarrollo del Estado.

¹⁴ Óp. Cit., *Buenas Prácticas de Transparencia en la Gestión Contractual*.

¹⁵ Cfr., JÁTIVA, Mario, *Planificación Institucional*, IAEN – Imprenta Mariscal, Quito, 2011, pág. 19.

¹⁶ Cfr., Óp. Cit., JÁTIVA, pág. 22.

Justamente para este efecto es que se desarrolla el Plan Nacional del Buen Vivir, en cumplimiento de lo dispuesto en la norma constitucional¹⁷, y que está definido como el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Este documento tiene el carácter de obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

El Libro I del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece la normativa de la planificación participativa para el desarrollo., sin embargo, esta norma no regula el proceso de planificación institucional.

Es SENPLADES¹⁸ la entidad que ha emitido la normativa secundaria para la planificación institucional, inclusive se puede encontrar en su portal institucional con la Guía Metodológica de Planificación Institucional, instrumento de orden técnico más que propiamente normativo¹⁹ aunque de obligatorio cumplimiento.

Consecuentemente, se puede entender que la contratación pública es parte del proceso de planificación principalmente en un determinado punto, pero sin duda alguna está en la mente de los administradores públicos desde que se identifica una necesidad y ésta es aceptada como tal institucionalmente²⁰.

3.2 Implementación y seguimiento

Como se había señalado previamente la implementación de la planificación conlleva la realización de varias formas de ejecución. En el ámbito administrativo financiero esto implica principalmente la ejecución de recursos institucionales para conseguir los fines planteados.

¹⁷ Óp. Cit., *Constitución*, Artículo 280.

¹⁸ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Cartera de Estado dependiente directamente de la Función Ejecutiva.

¹⁹ Guía Metodológica de la Planificación Institucional, SENPLADES, Quito, 2012.

²⁰ Cfr., EGWIM, Paschal, *Procurement Planning As an Essential First Step in the Public Procurement Process*, PPDC, Procurement Observatory Portal, <http://procurementmonitor.org/index.php?page=Articles&id=8>.

Implementar significa hacer que finalmente las cosas ocurran²¹. De todas maneras hay pasos que el administrador público debe seguir para que la institución ejecute las diferentes acciones necesarias para la consecución de los objetivos planteados.

A manera de ejemplo podría afirmarse que, si bien es cierto que la adquisición de un pasaje no es importante por sí misma ya que lo que interesa es que el viaje que se lleve a cabo y que éste sea de provecho institucional permitiendo alcanzar los objetivos de la entidad, no es menos cierto que la forma, oportunidad y tiempo con el que se realiza esa compra también es de provecho para la institución.

En este sentido, de manera previa a la ejecución de cualquier planificación se requiere implementarla de forma física, financiera y administrativa. La física está relacionada con la dotación de los insumos necesarios para la ejecución de las actividades, insumos tanto de servicios como otros materiales, así como también de talento humano. La implementación financiera está relacionada con la toma de decisiones de política fiscal; y, finalmente, la administrativa es la responsable por el cumplimiento de objetivos y metas en forma eficaz²².

3.3 La contratación pública como herramienta de ejecución

Para analizar se tiene que entender que la ejecución consiste en realizar en forma permanente las acciones de producción, acumulación, financiamiento, demanda, oferta, asignación de recursos financieros y la aplicación de política económica²³.

Como herramienta de ejecución la contratación pública es el instrumento ideal de gasto público aunque no es la única forma de ejecutar tanto la planificación como los recursos de las entidades²⁴.

²¹ Cfr., CHIAVENATO, Idalberto, *Administración, Proceso Administrativo*, Tercera Ed., McGraw Hill, 2004, pág. 162.

²² Cfr., Óp. Cit, SILVA GARCÍA, pág. 80.

²³ Ídem.

²⁴ Por ejemplo, el gasto en talento humano también está relacionado con la ejecución presupuestaria, pero es, en principio, constante y no puede ser utilizado fácilmente por fuera de la normativa.

A pesar de esto, hay que ser particularmente cauteloso y eficiente con el proceso de planificación del presupuesto en cuestión, ya que por principio las necesidades tienden a crecer en mayor proporción que los recursos²⁵.

Esto se da porque las reglas de la contratación pública facilitan el desembolso de altas cantidades en momentos iniciales de un contrato específico ya sea a través de la figura de anticipo o bien como resultado del pago por un producto de rápida entrega.

El artículo 75 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública determina en su segundo inciso que cada entidad contratante regulará el monto del anticipo en consideración de la naturaleza de la contratación, sin que las entidades contratantes puedan otorgar más del 50% en el caso de contratos de obras y 70% en el caso de contratos de consultoría como se establecen en los pliegos publicados por el Servicio de Contratación Pública.

Normalmente la decisión sobre el monto del anticipo está más relacionada con el momento dentro del ejercicio fiscal en el que se encuentra una institución, que con un cálculo real sobre los fondos necesarios para la correcta ejecución de los contratos, hecho que se da con la única intención de elevar la ejecución presupuestaria de la institución.

3.4 Los beneficios de una correcta planificación aplicada a la contratación pública

La planificación adecuada, responsable y real permite que las entidades tengan beneficios institucionales como los siguientes²⁶:

Se genera una mejora del desempeño a través del establecimiento de un sistema de seguimiento permanente, que logra que los recursos destinados a la contratación pública sean gastados eficientemente y dentro de los tiempos previamente establecidos por la propia institución.

²⁵ Cfr., Óp. Cit., SILVA GARCÍA, pág. 76.

²⁶ Cfr., Óp. Cit., JÁTIVA, pág. 23

Compromete a los directivos de las entidades a impulsar los objetivos planteados y evitar que el proceso de planificación quede en buenas intenciones (sin perjuicio de que posteriormente toda la planificación sea sacrificada al no haber realizado las acciones pertinentes de manera oportuna) lo que permite, en términos generales, conseguir que las normas precontractuales sean respetadas²⁷.

Optimiza tiempo, recursos financieros y esfuerzo institucional. Sobre los primeros se ahondará en las conclusiones del presente documento, pero es muy común perder mucho tiempo en tomar una decisión inadecuada que altere la contratación pública, mientras se podría realizar un proceso regular de contratación durante ese mismo tiempo.

Respecto a los recursos, el ahorro proviene tanto de una mejor elaboración de presupuestos referenciales para los procesos, así como al evitar que se realicen contrataciones sólo por elevar el gasto, es decir genera una verdadera racionalización en el gasto público, permitiendo inclusive que por no haber ejecutado gasto oportunamente, el ente encargado de las finanzas del Estado retire el dinero no utilizado a las instituciones y lo redistribuya para mejores fines.

En cuanto al esfuerzo institucional, es evidente que el accionar cotidiano conforme a una planificación implica que las y los servidores de las instituciones públicas sepan qué hacer previamente, por lo que las tareas pueden ser hechas de manera integral y sin temores propios de decisiones que no respeten los procesos y procedimientos y con una comprensión real de los alcances de las acciones cotidianas que realizan.

Planificar adecuadamente la contratación pública también permite adelantarse a eventuales problemas que puedan presentarse durante el proceso como cantidad y calidad de los proveedores, precios justos, tiempos de fabricación, importación y/o distribución entre otros.

Contar dentro de la planificación con miembros del personal administrativo encargado de la operación de los sistemas de contratación pública es fundamental para que la

²⁷ LANGFORD, Himmie Eugene, *The benefits of Effective Procurement Planning*, GOXI, 2010, <http://goxi.org/profiles/blogs/the-benefits-of-effective>.

autoridad no sacrifique posteriormente la integridad de un proceso o del sistema por haber planificado extemporáneamente. Esta parte de la planificación relacionada a la contratación pública podría considerarse como la primera parte de la misma²⁸

3.5 Oportunidad en la contratación pública

Como resultado de todo lo analizado hasta este punto, se puede entender que la contratación pública debe ser pertinente en atención al principio de oportunidad contemplado en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

La oportunidad en la contratación pública está íntimamente relacionada con la planificación de la misma; una contratación es siempre oportuna cuando ha sido planificada adecuadamente. El cuándo comprar fármacos, suministros o levantar obra pública dentro de un período fiscal o un ejercicio plurianual tiene que ver con el principio de oportunidad.

Sin embargo, la oportunidad va más allá de únicamente la consideración de la ubicación de la adquisición dentro de la línea de tiempo. Tiene que ver con la pertinencia de la misma. La cuantificación de la adquisición, la calidad de la misma, el costo beneficio de adquirir una cosa y no otra también tiene que ver con la oportunidad.

Evidentemente al estar relacionado estrechamente con la planificación, la oportunidad de la contratación debe también analizar la relación entre la planificación y el presupuesto institucional.

La finalidad de optimizar la asignación de los recursos presupuestarios asignados, mismos que deben entenderse como escasos como ya se había mencionado, y que además estos escasos recursos están destinados a atender las necesidades de la población indirecta aunque primordialmente. Esto genera la necesidad de racionalizar

²⁸ Cfr., Partnership for Public Procurement, *Strategic Procurement Planning*, Principles and Practices of Public Procurement, <http://www.globalpublicprocurement.org/Documents/Resources/public-procurement-practices/StrategicProcurementPlanning.pdf>.

el gasto y la inversión pública intentando obtener los resultados más satisfactorios para la comunidad²⁹.

En este escenario, la planificación como se ha visto constituye un ejercicio necesario para evitar el eventual despilfarro de recursos públicos por parte de instituciones públicas contratantes.

4. La ejecución presupuestaria y la contratación pública

4.1 Ejecución presupuestaria

En primer lugar hay que señalar que la relación entre planificación y presupuesto parte de la misma Constitución de la República, norma superior que en el artículo 293 establece que la formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo.

También establece en el artículo 297 que todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo determinado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

El presupuesto se basará en la metodología técnica de presupuestación por resultados sobre la base de programas identificados en estrecha vinculación a la planificación y en un horizonte plurianual³⁰.

De acuerdo al artículo 113 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la ejecución presupuestaria es la fase del ciclo presupuestario que comprende el conjunto de acciones destinadas a la utilización óptima del talento humano, y los recursos materiales y financieros asignados en el presupuesto con el propósito de obtener los bienes, los servicios y las obras en la cantidad, calidad y oportunidad previstos durante la planificación.

²⁹ Cfr., SILVA GARCÍA, Francisco, *Gerencia Pública Integral*, Escobar Impresores, Quito, 2009, pág. 75.

³⁰ 2.1.5 de la Normativa del Sistema de Administración Financiera en el Sector Público, Acuerdo Ministerial No. 447 del Ministerio de Finanzas, Registro Oficial Suplemento No. 259 de 24 de enero de 2008, reformado el 1 de abril de 2014.

En Ecuador, las disposiciones sobre la programación de la ejecución, modificaciones, establecimiento de compromisos, devengamientos y pago de obligaciones son dictadas por el Ministerio de Finanzas en calidad de rector de las finanzas públicas nacionales y tienen el carácter de obligatorio seguimiento para las entidades del Sector Público No Financiero³¹.

En lo que respecta a la programación presupuestaria, el Ministerio de Finanzas establece que la programación de la ejecución del presupuesto consiste en proyectar la distribución temporal, en los subperíodos que se definan dentro del ejercicio fiscal anual, de la producción de bienes y servicios que las instituciones entregarán a la sociedad y los requerimientos financieros necesarios para ese propósito. En el primer caso se definirá como programación física y, en el segundo, como programación financiera³².

4.2 Forma de medir la ejecución presupuestaria

La evaluación que se realiza a través de los indicadores de gestión tiene como objeto conocer respecto de la productividad y calidad de los servicios y productos de cada una de las unidades responsables del cumplimiento de los objetivos y metas de las entidades y organismos del sector público³³.

La evaluación de la ejecución presupuestaria busca optimizar recursos para limitarlos en los sectores en los que no se estén utilizando y trasladarlos a aquellos en los que su utilización es más eficiente o necesaria, amparados, nuevamente, en el principio de que los recursos públicos son limitados y deben ser relocalizados en donde puedan ser utilizados de mejor manera.

El seguimiento y evaluación a la ejecución presupuestaria se encuentra normado en el artículo 119 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y establece que esta fase del ciclo presupuestario comprende la medición de los resultados físicos y

³¹ Artículo 114 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

³² *Ibíd*em, 2.4.2.

³³ *Control y Evaluación*, Escuela Politécnica del Chimborazo, http://www.espoch.edu.ec/Descargas/rectoradopub/3455ae_EVALUACION.pdf.

financieros obtenidos y los efectos que se hubieren producido, así como el análisis de las variaciones observadas con la determinación de sus causas y la recomendación de medidas correctivas.

En nuestro país los Ministerios Coordinadores son las entidades de la Función Ejecutiva encargadas de evaluar la ejecución presupuestaria a las demás entidades que pertenezcan a su respectivo sector. Para esto la forma de evaluar ha cambiado en algunas oportunidades. Actualmente se utiliza como mecanismo aceptado el reportar en función de la suma del resultado de los fondos devengados y pagados, así como de los fondos comprometidos únicamente en función del anticipo pagado³⁴.

Esta suma de componentes otorga al evaluador un monto total de recursos gastados por cada entidad y permite evaluar la eficiencia del gasto público en relación a la planificación inicial presentada por las mismas instituciones evaluadas.

Hay que tomar en consideración que la evaluación es permanente y se repite en varios momentos del período fiscal. En este sentido, la evaluación presupuestaria se hará de manera concomitante, o simultánea, a la ejecución presupuestaria y ex-post, a la finalización del ejercicio fiscal. En el primer caso se expondrán sus resultados por períodos trimestrales para la evaluación global que compete al MEF y cuatrimestrales en lo que concierne a la evaluación institucional³⁵.

5. Momentos de presión por ejecución que afectan al normal desenvolvimiento de la contratación pública.

5.1 Ejercicio presupuestario en el Ecuador y la planificación anual

³⁴ El artículo 116 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas determina que un compromiso se establece desde que la autoridad competente mediante acto administrativo expreso decide la realización de los gastos, con o sin contraprestación cumplida o por cumplir siempre que exista la respectiva certificación presupuestaria.

³⁵ Cfr., Óp. Cit., 2.5.2 de la Normativa del Sistema de Administración Financiera en el Sector Público.

Los momentos que ejercen presión dentro del ciclo de planificación en Ecuador se concentran en tres momentos dentro del ejercicio presupuestario³⁶, siendo uno de éstos el que genera mayor presión administrativa a las instituciones del sector público, y se efectúan en función de cuatrimestres sin perjuicio de la evaluación financiera global semestral a cargo del Ministerio de Finanzas³⁷.

La evaluación presupuestaria está amparada en normativa inferior de acuerdo al artículo 120 del Código de Planificación y Finanzas Públicas. En este sentido el artículo 121 de la misma norma establece que los compromisos que al final de cada año no se encuentren transformado total o parcialmente en obligaciones se tendrán por anulados en los valores no devengados, e inclusive aquellos que tengan el carácter de plurianuales, si bien no se devengan son reprogramados con fondos asignados para el siguiente ejercicio fiscal.

Esta norma hace particularmente que el último cuatrimestre sea crítico para la ejecución presupuestaria, y genera presión por contratar rápidamente sin que esta medida esté directamente relacionada con la planificación. Como se entiende la decisión es riesgosa, puesto que no solamente que se altera la planificación, sino que se obliga a cumplir las obligaciones con recursos del siguiente año hecho que podría dejar desfinanciadas a actividades planificadas para ese ejercicio fiscal y ya presupuestadas.

La Programación Cuatrimestral de Compromisos, denominada PCC, es el instrumento mediante el que las instituciones y sus correspondientes unidades ejecutoras guiarán la generación de sus compromisos con afectación a los presupuestos vigentes. Los montos fijados en la PCC constituirán el techo máximo para la generación de compromisos presupuestarios en el horizonte cuatrimestral.

Una vez que esta programación se encuentre aprobada se pondrá en conocimiento de las instituciones el primer día hábil del mes de inicio del cuatrimestre que corresponda, a fin de que las entidades la distribuyan entre sus unidades ejecutoras para su

³⁶ El Ejercicio Presupuestario o año fiscal se inicia el primer día de enero y concluye el 31 de diciembre de cada año de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 110 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

³⁷ Artículo 119 del Código de Planificación y Finanzas Públicas.

aplicación en la ejecución presupuestaria como máximo en la primera semana del referido mes³⁸.

5.2 Utilización de la contratación pública para elevar la ejecución presupuestaria con efecto inmediato

A pesar del hecho innegable de que la contratación pública juega un papel fundamental en el proceso de planificación y ejecución, el Sistema Nacional de Contratación Pública se utiliza por parte de algunos ejecutores para elevar los montos de ejecución presupuestaria³⁹ sobre todo en los meses finales de los cuatrimestres como se había mencionado en el punto anterior, y principalmente en los dos meses finales del año, en adquisiciones que, si bien podrían ser necesarias, son en algunos casos desmedidas y, de acuerdo a lo que se quiere comprobar, en todos los casos atentan a la planificación institucional.

Lastimosamente esta situación se agrava por la posibilidad de aplicar, adecuadamente o no, procedimientos precontractuales que permitan la adquisición de bienes y servicios de manera directa, situación que permite ya sea por no haber aplicado una planificación previa, o bien por adquirir bienes y servicios ni siquiera planificados, conseguir evitar seguir procedimientos que debido a la participación de más oferentes, demoren más tiempo.

En Colombia por ejemplo, recientemente la Contralora General de la Nación divulgó que al menos el 60% de la contratación pública en ese país se realiza de manera directa^{40,41}, hecho que no sólo que deslegitima eventualmente a un sistema participativo, sino que se presta para conseguir salidas fáciles a situaciones de falta de

³⁸ Cfr., Óp. Cit., 2.4.2.3.3 de la Normativa del Sistema de Administración Financiera en el Sector Público.

³⁹ No es el único mecanismo. Por ejemplo, también se utiliza de manera frecuente la transferencia de recursos a terceras instituciones para así descender el techo presupuestario institucional, y generar una apariencia de mayor eficiencia al mostrar el monto gastado.

⁴⁰ Revista Dinero, *Negro Panorama en la Contratación Pública*, 7 de noviembre de 2013, <http://www.dinero.com/pais/articulo/negro-panorama-contratacion-publica/179633>.

⁴¹ Para la Contralora de la Nación, esta situación dejaría los procesos licitatorios o participativos como un resultado simbólico de la aplicación de la ley.

ejecución presupuestaria en las instituciones, las cuales con un solo proceso, rápido y sin participación masiva de oferentes, pueden conseguir contrataciones inmediatas.

Eso se suma a la posibilidad de aplicar anticipos muy altos dentro de la forma de pago en los contratos, situación poco deseable, ya que el anticipo debe utilizarse en el contrato no para que la entidad eleve su ejecución, sino para garantizar que el contratista cuente con los recursos para cumplir con las obligaciones adquiridas garantizando un equilibrio en el contrato desde el principio del mismo como se mencionó en el punto 3.3 del presente documento.

Para evitar esto, en algunas entidades se solicita como parte de los términos de referencia previos al inicio de la contratación, que dentro de los estudios que deben motivar la contratación se incluya no sólo uno de presupuesto referencial, sino uno de monto de anticipo, hecho que si bien puede ser útil, lastimosamente no se realiza regularmente debido a que los procesos de contratación suelen iniciarse con poco tiempo a la fecha en la que se había planificado y porque se los concibe como un exceso de burocracia por parte de las áreas encargadas de la contratación pública.

5.3 Posibles efectos de la utilización de la contratación pública por fuera de la planificación institucional

Una falta de una evaluación adecuada de necesidades institucionales, podría generar que tampoco se llegue a conocer el mercado de proveedores previamente como resultado de un bajo nivel de la planificación de la contratación pública. Esta situación podría generar que la entidad contrate con presupuestos referenciales más altos, y que esta anomalía sólo pueda ser subsanada mediante la contratación a través de procedimientos que permitan la competencia entre oferentes.

Sin embargo, los fallos en la realización de un presupuesto realista, deficiencias en el presupuesto cuando se trata de adquisiciones enormes, que forman parte de la inversión nacional pueden desencadenar una subida de precios por fuera del mercado de la contratación pública, aunque no necesariamente, pero sí una preferencia de

ciertos proveedores para contratar con el Estado preferentemente por su elevado nivel de precios.

También se puede ocasionar que la contratación pública no esté alineada con el proceso general de toma de decisiones sobre inversiones que se lleve adelante como resultado de planes más generales; es decir, que no sólo se atente a la planificación de la entidad específicamente, sino que se llegue a alterar el sistema de planificación del sector del gobierno o del mismo gobierno en conjunto.

Como causa, en algunas oportunidades, pero también como consecuencia de la errónea planificación, se genera la interferencia de funcionarios de alto nivel en las decisiones de las contrataciones. Esta situación es recurrente y se visualiza en casos como los de obviar errores evidentes en los procedimientos o presionar para que se aplique un procedimiento más abreviado o directo y no otro que podría generar más competencias pero que tomaría más tiempo, normalmente se debe a que en algunas oportunidades existen además de los tiempos administrativos, tiempos políticos⁴².

También se encuentran casos en los que las autoridades adjudican procesos a sabiendas de que no era posible o conveniente hacerlo, presionados por motivaciones o riesgos políticos o administrativos.

Finalmente, se pueden generar acuerdos o contrataciones informales tales como la aplicación de la figura del convenio de pago⁴³, para esquivar las eventuales demoras procesales que se produzcan como resultado de la aplicación de procedimientos de contratación, o como resultado de adquisiciones que errónea o deliberadamente fueron realizadas al margen de la ley.⁴⁴, sin perjuicio de su utilización como parte de

⁴² Lo decía en ex Director Ejecutivo del INCOP, actual SERCOP, Dr. Jorge Luis González: *“Pero aún la contratación pública no está 100% planificada. Muchas veces hay plazos políticos. Proyectos en los que las autoridades dicen que tienen que salir rápidamente cuando son demasiado complejos y se necesitan estudios para soportar una buena selección de proveedores.”* Tomado de Diario El Comercio, *Existen proveedores que mienten en contubernio con funcionarios públicos*, 6 de agosto de 2012, http://elcomercio.com/negocios/Existen-proveedores-contubernio-funcionarios-publicos_0_749925085.html.

⁴³ Esta figura no se encuentra denominada de esta manera en la legislación ecuatoriana, pero es una forma de aplicación del artículo 117 numeral 2 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

⁴⁴ Cfr., OCDE *La Integridad en la Contratación Pública, Buenas Prácticas de la A a la Z*, Instituto Nacional de Administración Pública, París, 2009, pág. 30.

mecanismos para responder por compromisos adquiridos en gestiones previas y que no pueden ser regularizados de una manera adecuada.

Eventualmente, y lastimosamente, esta situación de desorden generalizado podría prestarse para la comisión de actos de corrupción, que se escapen de los mecanismos de control debido a la falta de elementos para juzgar la necesidad de las contrataciones públicas. Las principales posibilidades en este ámbito podrían ser las siguientes para la OCDE:

- *La compra o inversión es innecesaria. Se trata de demanda inducida de forma que una compañía concreta pueda realizar una venta, pero el resultado no tiene interés, o muy poco, para la sociedad.*
- *En lugar del filtraje sistemático de información o el escape de ésta (puesto que ambos ofrecen muy pocas ventajas económicas) se instauran nuevos sistemas (que tengan un potencial mayor de beneficios).*
- *La inversión no se justifica económicamente o perjudica al medio ambiente.*
- *Se sobrevaloran bienes o servicios necesarios para favorecer a un proveedor concreto.*
- *Se pagan favores políticos o sobornos incluyendo un contrato «apalabrado» dentro del presupuesto (presupuesto que incluye un contrato destinado a «cierto» contratista ya previsto).*
- *Se dejan sin solucionar conflictos de intereses y quienes toman las decisiones deciden sobre la necesidad de contratos que tienen consecuencias para sus antiguos empleados («puertas giratorias»)⁴⁵.*

6. Conclusiones

Sería muy sencillo concluir que la planificación mal efectuada o no respetada altera la contratación pública, esto es cierto además, sin embargo la primera conclusión sería que esto se trata de un círculo vicioso, y que fallar al planificar es planificar para fallar⁴⁶.

⁴⁵ Ídem, pág. 31.

⁴⁶ Cfr., Óp. Cit., EGWIM, Paschal.

Una deficiente o nula planificación efectivamente perjudica los procesos de ejecución institucionales, pero no solamente en el ámbito de la contratación pública, sino en cada uno de los aspectos de institucionalidad, pero la utilización de la contratación pública por fuera de la planificación, aun cuando ésta esté bien realizada es perjudicial no necesariamente para el proceso pero seguramente para la entidad.

Compras de suministros de oficina enormes en las que se adquiere productos de larga duración o no perecibles con la única finalidad de elevar la ejecución presupuestaria hacen que las entidades se encuentren ‘sobre *stockeadas*’.

Estas compras suelen ser en productos de limpieza, material de oficina e inclusive papel higiénico, por lo que ante observaciones de las entidades de control en ningún caso se podría calcular perjuicios económicos al Estado debido a que los bienes evidentemente serán utilizados en algún momento por parte de las instituciones, pero evidentemente demuestran ya sea una deficiente planificación o bien una que aunque buena no fue seguida.

Un segundo punto que se desprende del análisis es que la intervención de las autoridades institucionales en la toma de decisiones no puede ni debe ser extemporánea, su aparición no debe estar en los temas de planificación y ejecución presupuestaria únicamente para ‘apagar incendios’, esto implica que su presencia en la concepción de la fase de planificación institucional es fundamental.

Es común que ante cambios coyunturales las actividades planificadas cambien en las entidades contratantes, estos cambios responden generalmente a riesgos políticos que están relacionados con cambios de autoridades o con necesidades no planificadas.

En cualquiera de los dos casos, lo preocupante es que los cambios a la planificación y más concretamente al Plan Anual de Contrataciones altera hasta las más grandes adquisiciones, compras que por su representatividad institucional no deberían variar independientemente de la autoridad que se encuentre al frente.

Lastimosamente también es común observar que el presupuesto institucional se convierte en saco de recursos, que lo planeado originalmente no sirve más que para un requisito y que la planificación no se convierte sino en un mecanismo burocrático más

que técnico que sólo se utiliza para permitir que los diferentes sistemas estén alineados únicamente para el momento de realizar una contratación.

Respecto a los tiempos institucionales que muchas veces apremian a las autoridades y que se convierten en causa de que decidan alterar la planificación, se ha notado que muchas veces más tiempo se toma una entidad en tomar y ejecutar una decisión que no se apege a la planificación, y algunas veces a la normativa, que si lo hubieran hecho desde el principio con orden y seguridad.

Finalmente, esto lleva a la última conclusión del presente documento; la medición de la ejecución del presupuesto debe ser manejada de otra manera. Las entidades no pueden ser evaluadas bajo este parámetro tan rígidamente. Es contraproducente.

Las y los administradores públicos presentan cada marzo todos los años dentro de los informes institucionales de rendición de cuentas el porcentaje de ejecución⁴⁷. Esta información no sólo que debe publicarse, sino que se debe hacer de manera pública y con la ciudadanía.

Es por esta razón que las autoridades se ven doblemente presionados a ejecutar, en relación a los momentos de presión sobre la ejecución presupuestaria que ya se analizaron previamente en el documento.

Con la amenaza de perder recursos cada cuatro meses, y adicionalmente la de informar el porcentaje de ejecución presupuestaria⁴⁸ pone en apuros al administrador público quien hasta cierto punto se ve forzado a recurrir a mecanismos que premien el concepto de ejecución aunque alteren considerablemente la planificación, y es que por ejemplo no se publica un índice con las entidades que más reformas presupuestarias o de su Plan Operativo Anual han realizado y en qué porcentajes ha variado entre el inicio del año y cierre del ejercicio presupuestario.

⁴⁷ En cumplimiento a lo dispuesto en artículo 88 y siguientes de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 175 de 20 de abril de 2010.

⁴⁸ No quiere implicar que la información no se deba publicar, únicamente que fuera de contexto no es un parámetro válido para la medición de la eficiencia institucional o de la labor en términos misionales más que administrativos de una entidad pública.

Este documento inició haciendo referencia al Considerando Segundo de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Esto quiere decir que el legislador tuvo en mente cuando hizo esta norma que justamente la falta de planificación conlleva finalmente la discrecionalidad en el gasto de recursos públicos.

Se puede cambiar de sistema muchas veces más, modernizarlo, hacerlo más o menos público y aumentar cada vez más requisitos pero la discrecionalidad siempre existirá en la contratación pública. La decisión de la autoridad siempre será un filtro necesario que le dote de validez a la contratación.

La discrecionalidad no es un aspecto negativo en la administración pública, y en la contratación pública no es la excepción. Es adecuado en realidad que un administrador público tenga conciencia de la realidad del mercado para que de esta manera pueda actuar de una forma responsable y discernir adecuadamente frente a una toma de decisión.

Sin embargo, el problema es que la discrecionalidad no está perfectamente reglada y, probablemente, no llegue a estarlo porque el espectro de la celebración de negocios jurídicos es complejo. Consecuentemente, el problema con la discrecionalidad en la contratación pública inicia cuando un servidor o una servidora pública se enfrentan a una toma de decisión sin información previa que le permita ejercer esa discrecionalidad con responsabilidad.

En este escenario el gestor de contratos se convierte así en director de la contratación y además de sus funciones tradicionales, debe asumir la planificación, la gestión de proyectos, la evaluación y gestión de riesgos⁴⁹, sin contar con la responsabilidad administrativa, civil y penal que enfrenta permanentemente como parte cotidiana de sus labores institucionales.

Probablemente la mejor forma de conseguir los objetivos institucionales y cumplir con los demás principios de la ley inicien con una buena y responsable planificación. Sólo

⁴⁹ SANMARTIN MORA, María Asunción, *El Reto Pendiente, hacia la Profesionalización de los Gestores de la Contratación Pública*, Observatorio Contratación Pública, 2011, <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.23/chk.c4c71013200c0d800f0d18100271a42c>.

de esa manera tendremos una mejor implementación y seguimiento de las acciones institucionales sin sacrificar a la contratación pública, que lastimosamente en algunas instancias empieza a tener una apreciación a estorbo y burocracia sin sentido.

Es en este sentido que considero que la contratación pública se convierte en lo menos importante de lo más importante como indica el título de esta aproximación a la relación entre la planificación y la contratación pública.

Cuando se entienda que la contratación pública no va a salvar a ninguna gestión por sí misma, o si es que lo hace, será de manera indirecta. Cuando se entienda que sólo la planificación real y responsable puede generar una contratación pública a gusto de la autoridad se logrará darle su real valor y le permitirá crecer técnica y jurídicamente.

7. Bibliografía

- Constitución Política de la República, Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre de 2008.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008, reformada el 14 de octubre de 2013.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Registro Oficial Suplemento No. 175 de 20 de abril de 2010, reformada el 11 de mayo de 2011.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de octubre de 2010.
- Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial 588 de 12 de mayo de 2009, reformado el 19 de diciembre de 2013.
- Normativa del Sistema de Administración Financiera en el Sector Público, Acuerdo Ministerial No. 447 del Ministerio de Finanzas, Registro Oficial Suplemento No. 259 de 24 de enero de 2008, reformado el 1 de abril de 2014.
- Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017, SENPLADES, Quito, 2013
- Guía Metodológica de la Planificación Institucional, SENPLADES, Quito, 2012

- LYNCH, Jorge, *On Public Procurement Planning*, The Procurement Classroom, <http://www.procurementclassroom.com/on-public-procurement-planning/>.
- *Buenas Prácticas de Transparencia en la Gestión Contractual*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD – Colombia, Bogotá, 2011. http://www.pnud.org.co/img_upload/33323133323161646164616461646164/gobierno/Libro%20buenas%20practicass.pdf.
- Plan Estratégico Institucional del INCOP 2013-2016, www.compraspublicas.gob.ec.
- JÁTIVA, Mario, *Planificación Institucional*, IAEN – Imprenta Mariscal, Quito, 2011
- LANGFORD, Himmie Eugene, *The benefits of Effective Procurement Planning*, GOXI, 2010, <http://goxi.org/profiles/blogs/the-benefits-of-effective>.
- EGWIM, Paschal, *Procurement Planning As an Essential First Step in the Public Procurement Process*, PPDC, Procurement Observatory Portal, <http://procurementmonitor.org/index.php?page=Articles&id=8>.
- Revista Dinero, *Negro Panorama en la Contratación Pública*, 7 de noviembre de 2013, <http://www.dinero.com/pais/articulo/negro-panorama-contratacion-publica/179633>.
- Partnership for Public Procurement, *Strategic Procurement Planning*, Principles and Practices of Public Procurement, <http://www.globalpublicprocurement.org/Documents/Resources/public-procurement-practices/StrategicProcurementPlanning.pdf>.
- OCDE *La Integridad en la Contratación Pública, Buenas Prácticas de la A a la Z*, Instituto Nacional de Administración Pública, París, 2009.
- CHIAVENATO, Idalberto, *Administración, Proceso Administrativo*, Tercera Ed., McGraw Hill, 2004.
- SILVA GARCÍA, Francisco, *Gerencia Pública Integral*, Escobar Impresores, Quito, 2009.
- *Control y Evaluación*, Escuela Politécnica del Chimborazo, http://www.esepoch.edu.ec/Descargas/rectoradopub/3455ae_EVALUACION.pdf.

- Formato de pliegos de diferentes procesos precontractuales en Ecuador, www.compraspublicas.gob.ec.
- SANMARTIN MORA, María Asunción, *El Reto Pendiente, hacia la Profesionalización de los Gestores de la Contratación Pública*, Observatorio Contratación Pública, 2011, <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.23/chk.c4c71013200c0d800f0d18100271a42c>.
- Diario El Comercio, *Existen proveedores que mienten en contubernio con funcionarios públicos*”, 6 de agosto de 2012, http://elcomercio.com/negocios/Existen-proveedores-contubernio-funcionarios-publicos_0_749925085.html