

El presupuesto referencial como un elemento esencial para afrontar la crisis económica del Ecuador en las compras públicas

*Juan Francisco Díaz Colmachi**

RESUMEN

El Ecuador comienza a sentir una crisis económica generada en teoría por factores externos que directamente han afectado la contratación pública. Aunque desde el Gobierno se quiera minimizar la situación, el día a día de los departamentos de compras públicas comienza a ser discordante con los discursos de tarima.

El presupuesto referencial fijado para cada procedimiento de contratación es el punto neurálgico a precautelar, para así conseguir que los efectos de la crisis no aquejen de manera directa las compras públicas y se puedan satisfacer necesidades del ciudadano con menos recursos. ¿Cómo lo conseguimos? Realizando un análisis de los componentes que integran el presupuesto referencial, herramientas que incentiven al funcionario público a determinar presupuestos referenciales más ajustados a la realidad, creando procedimientos innovadores que resguarden adecuadamente el gasto público que, el año 2016, será menor.

PALABRAS CLAVE: Compras Inteligentes, Contratación Pública, Crisis Económica, Gasto Público, Presupuesto Referencial.

ABSTRACT

Ecuador is facing an economic crisis caused by external factors affecting directly to public purchases. However the government is trying to minimize the situation, the day by day of the department of public acquiring is starting to be incompatible with the talks in platform.

The referential budget selected for each employing process, is the primary point to precaution, to procure that the crisis effects will not affect directly to the public acquisitions and to be able to satisfy the citizens needs with less resources. How can we get this solved? First evaluating the components that incorporates the referential budget, tools that motivates the public employee to manage referential

* Director jurídico de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción. Docente universitario.

budgets that are adjusted to actuality, creating innovative procedures to follow close the public expenses and to be able to be conscious that the public expense for 2016 will be lower.

KEYWORDS: Smart Procurement, Procurement, Economic Crisis, Public Expenditure, Referential Budget.

FORO

INTRODUCCIÓN

Dejó de ser un mito la crisis económica que vive el Ecuador, para ser una etapa que estará presente durante todo el ejercicio fiscal 2016, y quién sabe por cuánto tiempo más. A pesar de los esfuerzos por camuflar su existencia, y de los intentos para cubrir el hueco por la falta de divisas con más endeudamiento –procurando así no sentir tanto la ausencia de recursos, siendo un año electoral–, las cifras en las entidades contratantes ya no son las que disponían antes para invertir en obras, proveer de bienes o contratar servicios, incluidos los de consultoría.

El día a día de los departamentos de contratación pública y de las áreas encargadas de las finanzas públicas comienza a ser discordante con los discursos; al analizar lo que reflejan los planes anuales de contratación (PAC) de las dependencias gubernamentales, en concordancia con los presupuestos aprobados, es prueba suficiente para evidenciar la disminución en las asignaciones, que provocan directamente gestionar menos compras públicas.

En el presente trabajo procuramos analizar cómo afecta en las compras públicas el tener menos recursos para satisfacer necesidades; así mismo, se busca evidenciar la importancia que debe tener el presupuesto referencial; y, finalmente, proponer ciertos elementos que aporten a la optimización del dinero público.

EL CIUDADANO COMO FIN ÚLTIMO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Si bien es cierto que las entidades contratantes *per-se* son las que resultan afectadas por la escasez de recursos, no hay que olvidar el aporte de Santofimio cuando dice que “el principio de prevalencia del interés general se vincula directamente con las finalidades estatales, y que para su concreción requiere de todos los niveles del ordena-

miento normativo que permita materializar su alcance”;¹ en otras palabras, el objetivo de las compras públicas no son sus funcionarios, ni las máximas autoridades, ni la institución como tal; lo es el ciudadano; la colectividad es el fin último de las compras pública, por lo tanto, la razón de ser de las adquisiciones gubernamentales es satisfacer las necesidades de la sociedad.

Este precepto no está considerado de manera expresa en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), ni en su reglamento general, menos aún en las resoluciones que emite el SERCOP.² Esta máxima se construye al ser las compras gubernamentales una de las expresiones más claras del gasto público, al convertirse en el modo de instrumentalizar el cumplimiento de objetivos estatales, a través de bienes, obras y servicios:

Es a la Administración Pública a la que le corresponde la materialización del interés general, por lo menos desde el cumplimiento del principio de legalidad en la contratación administrativa, encontramos dos grandes obligaciones a cargo de las entidades estatales y que le apuntan a ese interés general. Por una parte para cuando la administración define la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar [...] allí la administración tiene que justificar la necesidad del contrato y el objetivo público que cumple [...] Por otra parte le corresponde a la Administración garantizar la selección de la oferta más favorable entre todos aquellos que se consideraron idóneos para participar.³

Aunque suene utópico, las compras públicas deben tener como primer objetivo satisfacer necesidades comunes; si bien se pueden interpretar mal ciertas contrataciones para beneficio directo o indirecto de servidores públicos,⁴ lo cierto es que la norma en la materia establece que el PAC debe estar asociado al Plan Nacional de Desarrollo,⁵ para a través de cada contratación plasmar los postulados del mal llamado Plan del Buen Vivir⁶ y aterrizar dichos objetivos supraterrrenales en la realidad.

-
1. Jaime Santofimio, *Tratado de derecho administrativo* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004), 366.
 2. Servicio Ecuatoriano de Contratación Pública (SERCOP), ente rector de las compras públicas en el país, conforme el artículo 6 numeral 14 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
 3. Ernesto Matallana Camacho, *Manual de contratación de la administración pública* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2012), 29.
 4. Se beneficia directa o indirectamente a servidores públicos con los procedimientos de contratación pública a través de: adquisición de uniformes, transporte institucional, capacitaciones, provisión de suministros y mobiliario, entre otros; bienes y servicios que pueden interpretarse como compras realizadas en beneficio de los funcionarios, sin embargo el fin es en realidad que los servidores cuenten con todas las facilidades y herramientas necesarias para cumplir a cabalidad con su trabajo y así cumplir con el fin último que es satisfacer necesidades de la ciudadanía.
 5. Ecuador, Asamblea Constituyente, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* (en adelante LOSNCP), en *Registro Oficial, Suplemento*, No. 395 (Quito, 4 de agosto 2008), artículo 22.
 6. Mal llamado porque la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 280, define y denomina al mencionado Plan como Nacional de Desarrollo, no como Plan del Buen Vivir.

Como menciona Héctor Villegas, “el Estado no es consumidor sino un redistribuidor”,⁷ lo que significa que las entidades contratantes no son adquirentes en esencia; por el contrario, lo que se obtiene mediante procedimientos de contratación debe servir para poder brindar servicios y bienes —en ese orden— y así cumplir el objetivo fundamental de cada institución pública; por ello: “el gasto público tiene [...] efectos redistributivos que pueden ser buscados deliberadamente por el Estado, alterando la composición del ingreso nacional y el bienestar de la colectividad”,⁸ ya que las compras públicas, por mandato constitucional, son también dinamizadoras de la economía,⁹ y de esta forma se beneficia directamente a los ciudadanos.

SIN FONDOS PARA CUMPLIR OBLIGACIONES

Es importante señalar que en el año 2015 el Estado cerró con un importante déficit. Basta revisar las cuentas por pagar a proveedores del gobierno que no fueron canceladas hasta el cierre del ejercicio fiscal, donde hasta ahora adeudan obligaciones.

A inicio de este año, Fausto Herrera, ministro de Finanzas del Ecuador, señaló que 1.559 millones de dólares es el valor presupuestado para el año 2016 por valores acumulados y pendientes de pago a proveedores de 2015;¹⁰ a pesar de contar con una disposición expresa, tanto en la LOSNCP en su artículo 24, en concordancia con el artículo 27 de su Reglamento General, como también en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículo 115, respecto a que se debe contar con los fondos necesarios previo a iniciar un procedimiento de contratación —so pena de sanciones en caso de no hacerlo—, estos hechos evidencian que, a pesar de disponer de una certificación presupuestaria, no se pudieron realizar los pagos.

Es grave lo descrito ya que, si bien es cierto que se cumple con el formalismo de tener el instrumento exigido, como es la certificación de fondos, los recursos que se reservaron para los pagos no existieron, o dejaron de existir, caso contrario los contratistas no sufrían el importante retraso y el incumplimiento en los pagos no cancelados,

7. Héctor Villegas, *Manual de finanzas públicas* (Buenos Aires: Depalma, 2000), 81.

8. Dino Jarach, *Finanzas públicas* (Buenos Aires: Cangallo, 1978), 63.

9. Si bien es cierto las compras públicas son un elemento dinamizador de la economía, conforme lo señala el artículo 281 de la Constitución del Ecuador, el mencionar que se priorizará la adquisición de productos nacionales de micros y pequeños empresarios es un tema que debería ser tratado en capítulo aparte; por esa razón no se ahonda en el análisis de este criterio.

10. Información por deuda del Estado a proveedores, tomada del diario *El Comercio*. <<http://www.elcomercio.com/actualidad/rafaelcorrea-pagos-ecuador-enero-proveedores.html>>. Revisado el 16 de febrero de 2016. Se verificó la página del Ministerio de Finanzas; sin embargo, respecto de este tema en particular no se ha pronunciado hasta la fecha señalada en esta cita.

que en algunos casos permanece hasta la presente fecha.¹¹ Estos hechos denotan los aprietos que está atravesando el Ecuador por falta de recursos, lo que no permite cumplir con sus acreedores a tiempo.

Es importante analizar que para el 2016, debido a la baja en el precio del barril de petróleo, se determinó un valor de US \$ 35,00 por unidad¹² en el presupuesto del Estado ecuatoriano; por otro lado, tenemos un Presupuesto Inicial del Estado (PIE) de US \$ 29.835'098.320,79, lo que equivale a US \$ 6.482'018.689,56 menos que el año 2015, provocando así que la cuantía de los procedimientos de contratación varíe hacia la baja. Para tener una idea, el presupuesto referencial máximo para la ínfima cuantía en el año 2016 es de US \$ 5.967,02, similar a la cuantía que este procedimiento mantenía en el año 2013, que era de US \$ 5.221,85, comprobando con estos datos el decremento y retroceso en el presupuesto ecuatoriano.

Así, podemos observar un panorama no tan alentador de las compras públicas en Ecuador para 2016. Aleatoriamente se revisaron los PAC de las dependencias públicas más grandes que, de alguna forma, viabilizan las prioridades gubernamentales, encontrándose los siguientes resultados:

Planes anuales de contratación, 2015 y 2016

Entidades contratantes	PAC 2015	PAC 2016	Diferencia en menos
Presidencia de la República	\$ 13'930.697,50	\$ 553.773,58	\$ (13'376.923,92)
Ministerio de Salud Pública	\$ 73'468.631,33	\$ 20'753.962,21	\$ (52'714.669,12)
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	\$ 80'610.364,00	\$ 2'009.750,00	\$ (78'600.614,00)
Ministerio de Educación	\$ 69'899.304,47	\$ 38'660.087,10	\$ (31'239.217,37)
Yachay EP	\$ 10'825.148,46	\$ 9'660.118,81	\$ (1'165.029,65)
Ministerio de Inclusión Económica y Social	\$ 130'275.411,00	\$ 942.163,06	\$ (129'333.247,94)
Agencia Nacional de Tránsito	\$ 49'631.525,95	\$ 1'682.684,34	\$ (47'948.841,61)
Servicio de Contratación de Obras SECOB	\$ 76'031.123,48	\$ 10.105,50	\$ (76'021.017,98) ¹³

Fuente: Información recopilada del portal <www.compraspublicas.gob.ec>.

11. Este artículo fue escrito el 4 de abril de 2016.

12. Información por valor del barril de petróleo ecuatoriano, tomada del Ministerio de Finanzas del Ecuador. <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/11/Proforma-del-PGE-2016-30_2015-DEFn.pdf>. Revisado el 16 de febrero de 2016.

13. Este cuadro fue elaborado con información de febrero de 2016.

Revisando el cuadro que antecede, podemos tener al menos tres lecturas: 1. se evidencia menos dinero para emplearlo en contratación pública; 2. si bien es cierto que se está comparando un PAC 2015, incluidas todas las reformas, con un PAC 2016 relativamente recién cargado, se nota la poca importancia y planificación que se le da a este Plan por las reformas sin límite que se pueden realizar, incorporando o retirando contrataciones en el camino; y 3. muchas entidades están esperando la asignación de recursos por parte del Ministerio de Finanzas provenientes de los endeudamientos que gestiona el actual gobierno para proceder a incluir las contrataciones pendientes.¹⁴

Es evidente la complicación que se genera al tener menos recursos para satisfacer necesidades a través de las compras gubernamentales; así, nos encontramos en un punto donde es necesario el surgimiento de verdaderos expertos en contratación pública que, con menos asignaciones, intenten satisfacer la mayor cantidad de necesidades de la ciudadanía.

EL ESTADO COMPRA MÁS CARO

No es novedad que al Estado le venden más caro los bienes, las obras o los servicios que requiere, producto de las condiciones precontractuales establecidas, como son: la obligatoriedad de presentar garantías –técnica, de buen uso del anticipo y/o de fiel cumplimiento del contrato–, por la demora que existe en los pagos debido a los tediosos procedimientos en la cancelación de obligaciones, la serie de requisitos burocráticos que se deben cumplir, y, finalmente, no sin ser estas las únicas razones, es que los responsables de generar la necesidad al elaborar los presupuestos referenciales no mantienen la prolijidad de establecer en muchos casos valores acordes a mercado.¹⁵

Si tendríamos que identificar un responsable para que el Estado realice compras más onerosas, sería la misma Administración. Los proveedores se han habituado a

14. Revisar http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/DEUDA-SECTOR-PUBLICO-DEL-ECUADOR_febrero2016_corregido.pdf y http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101930333/-1/Ecuador_adquiere_otra_deuda_esta_vez_por_156.5_millones.html#.VwLIf3oYNWU, visto el 3 de abril de 2016.

15. Para demostrar que el Estado compra más caro, hay un sinnúmero de ejemplos, desde la adquisición de una computadora portátil mediante catálogo electrónico que tiene un costo de alrededor de US \$ 1.000,00, pero en el mercado cuesta una de similar o mejores características en US \$ 800,00, hasta una carretera que fue entregada en el doble del tiempo programado y costó casi el triple del monto de su precio inicial, 11 kilómetros llegaron a costar 198 millones de dólares. El precio por kilómetro de carretera es de: US \$ 116 mil dólares en Alemania, US \$ 164 mil en Grecia, US \$ 215 mil en España, y US \$ 218 mil en Polonia; sin embargo, en Ecuador esta vía costó por kilómetro 16,5 millones de dólares. Revisar: <http://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/tenemos-carreteras>, y también <http://lahistoria.ec/2014/08/04/collas-ruta-mas-cara-region/> última revisión 24 de marzo de 2016.

incrementar sus cotizaciones por las razones expuestas en el párrafo precedente, y esto afecta a todo presupuesto, sumándose otro factor importante que son los estudios previos elaborados por la Administración, que pueden resultar imprecisos y que ocasionan aumentos posteriores a la firma del contrato.¹⁶

Si se revisan los informes de los estudios técnicos económicos previos a las compras, se puede evidenciar que lo único de estudios lo llevan en el título. La exposición de motivos económicos se reduce a obtener 3 cotizaciones y a sacar la media de estas propuestas económicas; lamentablemente, al servidor público no le han instruido una manera distinta de elaborar presupuestos referenciales, con sus honrosas y escasas excepciones.¹⁷

¿Por qué al cotizar el mismo Estado provoca que le vendan más caro? Simple: basta que una de las cotizaciones obtenidas sea más cara en su valor para que la media aumente. Si el objetivo del procedimiento de contratación es adjudicar la oferta con el menor precio, si se llega adjudicar a quien cotizó el precio más bajo para cuando se preparaba el presupuesto referencial, definitivamente se le estará adjudicando por un valor superior al de su oferta inicial y evidentemente el oferente no manifestará objeción alguna.

Es de esta forma como los recursos públicos dejan de optimizarse. Si llegamos a sumar todos estos valores pagados por bienes, obras y servicios, producto de presupuestos referenciales mal determinados, llegamos a concluir que el Estado paga más por algo que cuesta menos.

Otro elemento que demuestra que al Estado le venden más caro es la diferenciación del precio en la proforma; por lo general, cuando los proveedores escuchan que quien cotiza es una entidad gubernamental, colocan un valor superior. Esto se puede comprobar, y se lo ha hecho con pedidos simultáneos, evaluando el mismo objeto de contratación, por un lado el ente gubernamental, y por otro un particular, hallándose importantes diferencias.¹⁸

Resulta ineludible replantear el modo en que las entidades contratantes fijan presupuestos referenciales, y de cómo se administra la cosa pública; hay que recordar lo que determina el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el cual de manera taxativa prescribe:

16. Leer <<http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101931768#.VwJ0U3oYNWU>> observado el 4 de abril de 2016.

17. Estas afirmaciones se realizan después de revisar un importante número de procedimientos de contratación en este tiempo de experticia profesional, ya que, a pesar del estudio económico ser considerado información relevante que debe ser publicitada en el portal de compras públicas, la herramienta tecnológica no presta la facilidades para ello, por lo que estos documentos no se los puede revisar en línea.

18. En estos detalles el presupuesto referencial termina siendo efectivamente determinado o no.

Las autoridades, dignatarios, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, actuarán con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, caso contrario responderán, por sus acciones u omisiones, de conformidad con lo previsto en esta ley.¹⁹

En este momento la Administración en su conjunto debe hacer un mea culpa y autocuestionarse si el cumplimiento de necesidades se efectúa conforme el artículo citado, o si es preciso un análisis económico más profundo, tomando en cuenta el monto y la complejidad del objeto de contratación, donde amerite más que simples proformas.

EL PRESUPUESTO REFERENCIAL

Para poder ir encaminando el presente trabajo investigativo nos formulamos una pregunta básica: ¿qué es presupuesto referencial? La LOSNCP fija ciertos conceptos: en su artículo 6, número 27, se determina que el presupuesto referencial es: “monto del objeto de contratación determinado por la Entidad Contratante al inicio de un proceso precontractual”; por otro lado, el artículo 40 de la misma Ley establece: “por presupuesto referencial del contrato se entenderá aquel que haya determinado la institución, dependencia, entidad u organismo interesados, a la fecha de inicio del proceso”. Con estas acepciones tenemos una idea de lo que significa, empero no se establece cuál es el origen de este valor o el camino para determinarlo.

Etimológicamente *presupuesto* se origina de dos raíces latinas: *pre* que significa antes, y *supuesto* que deriva del latín *rixtus*, que significa *hecho*.²⁰ Por lo tanto, *presupuesto* significa *antes de lo hecho*. Respecto a la palabra *referencial* o *referencia*, encontramos que es la: “base de una comparación o de una relación”.²¹ Estas definiciones nos permiten puntualizar que presupuesto referencial es: “el valor previo a cualquier contratación, que fija la institución adquiriente como base, para obtener bienes, obras o servicios incluidos los de consultoría y que se deben reflejar en una certificación presupuestaria”.²²

Pero ¿de dónde nace el presupuesto referencial? La doctrina local sostiene que:

19. Ecuador, Asamblea Constituyente, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, en *Registro Oficial, Suplemento*, No. 595 (Quito, 12 de junio, 2002), artículo 40.

20. Definición de presupuesto. <<http://etimologias.dechile.net/?presupuesto>>, revisión el 11 de febrero de 2016.

21. Definición de referencial. <<http://lema.rae.es/drae/?val=referencia>>, última revisión 15 de febrero de 2016.

22. El citado concepto de presupuesto referencial fue construido por el autor de este artículo en la tesis de la maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Andina Simón Bolívar, denominada: “La determinación del presupuesto referencial de los procedimientos dinámicos de contratación pública y su afectación en el gasto del Estado ecuatoriano”, en razón de que, en la legislación ecuatoriana como internacional, poco se ha escrito sobre el presupuesto referencial, por lo que el mencionado trabajo investigativo se lo realizó en torno a ello. <<http://>

Los estudios permiten a la entidad, tener claridad respecto al objeto de la contratación, pues en ellos se determinan las *especificaciones generales y técnicas de dicho objeto contractual, en base a lo cual podrá obtenerse el presupuesto referencial*, requisito indispensable para obtener la certificación presupuestaria y poder determinar el procedimiento precontractual que corresponda.²³

Este valioso criterio es un elemento que permite dilucidar el origen del presupuesto referencial, en concordancia con lo dicho por Bertha Rosero respecto a que “la entidad deberá destinar un presupuesto basado en los requerimientos técnicos, como montos en personas/tiempo, soporte logístico, insumos imprevistos y la utilidad razonable para el contratista”.²⁴

Los estudios originan las especificaciones técnicas –empleadas para bienes y obras– y los términos de referencia –utilizados para servicios incluidos los de consultoría–,²⁵ siendo estos la descripción a detalle del bien, obra o servicio de lo que se requiere adquirir en su totalidad; en otras palabras, son: cantidad, forma, modos, prestaciones, bondades, y resultado de lo que se pretende comprar, con base en las necesidades institucionales, por lo que estas características muchas veces complejas permiten establecer el costo referencial.

Por lógica, para saber cuánto cuesta lo que se va a comprar, se necesita primero establecer qué es lo que se va a comprar. Las especificaciones técnicas, o los términos de referencia, ayudan por ser su función primordial, ya que delimitan las características de lo que se pretende adquirir, haciéndolos distintos unos de otros aunque terminen siendo del mismo género y especie.

Por ejemplo, si vamos a comprar llantas para los vehículos de una entidad pública, tendríamos que definir el rin que se necesita, el tipo de labrado, la adherencia, el ancho de la misma, así como el vehículo en el cual se las va a utilizar, sin dar una marca específica, y ya allí tenemos grandes diferencias en el presupuesto referencial, siendo un mismo producto, que en este caso son los neumáticos.

Así, el presupuesto referencial dentro de la contratación pública es el importe que permite a la institución realizar un efectivo y responsable gasto público, ya que depende de este el éxito o no del proceso de contratación; si se encuentra mal determinado

repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4155/1/T1481-MDE-Diaz-La%20determinacion.pdf última revisión 3 de abril de 2016.

23. Antonio Pérez, Daniel López y José Luis Aguilar, *Manual de contratación pública* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011), 84.

24. Bertha Rosero, *Contratación estatal manual teórico práctico* (Bogotá: Ediciones de la U, 2011), 105.

25. Revisar la resolución INCOP-54-2011 donde se establecen las diferencias entre términos de referencia y especificaciones técnicas.

en demasía, provocaría que el Estado gaste más en la adquisición de lo que realmente necesita, y, por otro lado, si es en menos, puede provocar que los procedimientos se declaren desiertos, haciendo perder a las entidades públicas tiempo y recursos, a lo que se suma algo más importante y de fondo: que el retraso de las contrataciones terminan repercutiendo en el oportuno servicio que la entidad contratante debe brindar a sus usuarios, no cumpliendo así su razón de ser.

COMPONENTES DEL PRESUPUESTO REFERENCIAL

A continuación se establecerán ciertos lineamientos que pueden ser de gran ayuda para la administración pública, mas ahora con los inconvenientes de iliquidez, debido a la crisis económica que atraviesa el gobierno y los ecuatorianos.

No se dispone de manera formal de los componentes que se utilizan para determinar el presupuesto referencial, tampoco se encuentra reglamentado, incluso algunos funcionarios se escudan en esta falta de norma para determinar un presupuesto referencial poco adecuado. Como lo menciona Genaro Eguiguren, un elemento esencial para hacer adquisiciones inteligentes es la priorización:

Las necesidades públicas son insaciables, nunca se llenarán, ni se podrán llenar por ningún gobierno, sea este nacional, regional o local; de tal manera que tiene, necesariamente, que hacerse una priorización de aquellas necesidades que van a ser atendidas en aquel período para el que se planifica.

La determinación de esas prioridades es una actividad de altísimo contenido político, pues supone poner en la práctica el pensamiento político de quien hace esa determinación y que no es otra que la autoridad.²⁶

Esta capacidad de discernir, por un lado, lo importante e imprescindible, sin lo cual no se podría cumplir los objetivos institucionales, y, por otro lado, las compras que se pueden posponer o no realizarlas, permite elaborar una hoja de ruta con el objetivo de priorizar en función del ciudadano y no de compromisos políticos. Ya lo dijo Ernesto Matallana: “es contrario a la finalidad toda clase de motivaciones de carácter personal político o de cualquier otra condición que conduzca a desdibujar las muy claras razones que determinar la contratación del Estado”.²⁷

26. Genaro Eguiguren, “De la transparencia formal a la transparencia real”, en *Memorias del Seminario Internacional Responsabilidad y Transparencia en la Gestión Local* (Quito: Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción, 2014), 31.

27. Matallana, *Manual de contratación de la administración pública*, 58.

Por otro lado, es necesaria la ubicación en el tiempo del presupuesto referencial. Existen contrataciones frecuentes, por lo que podemos obtener fácilmente un histórico de cuánto costó lo que deseamos adquirir en procesos similares anteriores, revisar si han variado cantidades o índices económicos que motiven el aumento o disminución del presupuesto referencial, así como la proyección para los casos de prestación de servicios de tracto sucesivo.

Se puede, incluso, revisar procedimientos de otras dependencias, pero no para repetirlos, sino para identificar cuáles fueron los errores y no cometerlos nuevamente. Lo primordial es examinar no únicamente como nació el procedimiento, sino conocer como culminó; revisar las preguntas, respuestas y aclaraciones en la fase precontractual, detectar cuáles fueron las quejas y reclamaciones de los oferentes que perdieron la adjudicación, qué se incluyó en los contratos complementarios, cuáles fueron las causas de retraso, qué provocaron las multas hacia el contratista; en otras palabras, revisar el desenlace de la historia con todos los inconvenientes suscitados en el curso del procedimiento y del contrato.

Así como es importante la ubicación en el tiempo en el momento de determinar el presupuesto referencial, es sustancial la ubicación en el espacio ya que no es lo mismo solicitar bienes o servicios desde capitales de provincia que de ciudades o poblados que están más alejados de los centros económicos y de producción; esto implica que se debe tomar en cuenta que para la entrega de los productos se incrementa un coste adicional en transporte y logística que podría encarecer más el objeto de contratación, ya que en el Catálogo Electrónico (CE) existe un rubro adicional cuando la entrega es en sitios rurales; en algunas ocasiones, la Entidad Contratante recoge la mercancía, siendo más beneficioso por el precio de traslado.

Otro componente importante que facilita determinar el presupuesto referencial es que el profesional que lo fija debe conocer lo que se va a obtener; por lo general son los mismos servidores que elaboran los términos de referencia los que establecen el presupuesto del proceso de contratación, y es coherente que así sea, ya que, al conocer los productos o servicios a adquirirse, es mucho más factible determinar anticipadamente el valor que se pagaría en la compra, por su relación cercana, producto de sus funciones cotidianas.

Por lo tanto, son clave los profesionales que determinan las especificaciones técnicas o términos de referencia, ya que es en ese momento de la contratación pública cuando se llega a definir la real necesidad de las entidades contratantes, es ese instante en que se sobredimensiona al objeto de la compra o se lo ajusta a la realidad, es el tiempo para colocar todos los componentes, u obviar algunos que en lo posterior provocan contratos que complementan estos errores u olvidos, es aquí donde se retiran o incluyen rubros que hacen más costoso o más asequible el valor a cancelar, es la etapa en que se pueden direccionar las contrataciones incluyendo requisitos que no todos

pueden cumplir, o hacer prevalecer el principio de concurrencia. Así mismo, es el espacio para generar o evitar posibles hechos de corrupción.²⁸

Avanzando en el estudio para el caso de bienes, otro componente sustancial y que no en muchas instituciones se lo aplica es: previo a colocar en el PAC la contratación de bienes de uso frecuente, se debería revisar el stock que se mantiene, así se evita que productos como los toners se caduquen, tengan que desecharse y ese recurso sea mal empleado; así, no se compraría dispositivos para equipos que han sido reemplazados o se encuentran descontinuados, provocando que las proveedurías se llenen de suministros inutilizables. En este sentido, son necesarios análisis reales, para no realizar adquisiciones con base únicamente en reportes históricos. Las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) permitirían también investigar y conocer los precios reales de ciertos bienes, compararlos y así poder sustentar de una manera más adecuada la fijación del presupuesto referencial.

Otro criterio respecto al denominado límite de los presupuestos referenciales es el que aporta Dromi: “el Estado interviene la economía en el ejercicio del poder de policía, tomando medidas de orden positivo –permisivo o negativo– prohibitivas [...] imponiendo precios máximos, los que en tal sentido pueden constituir un límite a los precios ofrecidos en el procedimiento licitatorio”.²⁹ ¿Qué lograría el Estado con esto? En primer lugar, se vería obligado a elaborar un estudio económico pormenorizado que arroje techos máximos de precio; y, por otro lado, provocaría un adecuado y efectivo gasto público, donde los proveedores se verían obligados a mejorar sus precios, fruto de contar con entidades contratantes prolijas al momento de fijar un monto previo a la contratación.

Por último, y siendo el componente más común para determinar el presupuesto referencial, se encuentran la solicitud de cotizaciones. Al no estar normada la determinación del presupuesto referencial, siendo una potestad discrecional de la entidad contratante, no se mantienen requisitos mínimos de cumplimiento obligatorio o pasos previos para determinarlo. El profesional encargado de determinar el presupuesto referencial utiliza este recurso de solicitar proformas cuando generalmente es un producto que no se ha adquirido con anterioridad, y del cual no se mantiene un registro histórico.

La complicación no es cotizar. Lo que sí causa inconvenientes es únicamente optar por esta posibilidad,³⁰ conseguir propuestas económicas y sacar la media de los

28. Corrupción, institución que debe ser tratada en capítulo aparte, en otro artículo.

29. Roberto Dromi, *Licitación pública* (Buenos Aires: Hispania libros, 2010), 402.

30. Lamentablemente el funcionario público se ha interesado por solicitar cotizaciones para determinar un presupuesto referencial y pocos esfuerzos se han visto por sumar algún elemento adicional; este artículo tampoco resolverá la pregunta sobre cómo elaborar estudios económicos y de mercado, en primer lugar, porque este documento está hecho por un profesional del derecho y, segundo, porque para esto están los técnicos expertos en el

valores propuestos por los proveedores si es un problema en tanto y en cuanto encarece los bienes obras y servicios, incluso este comparativo de propuestas lo llegan a denominar estudio económico, cuando para que llegue a serlo hace falta, primero, tomar en cuenta todos los componentes del presupuesto referencial antes propuesto, y, segundo, entrar en un análisis unitario de precios reales que permitan evidenciar si están acorde a mercado.

Así, a manera de recuento, se puede decir que los componentes que se utilizan para establecer el presupuesto referencial son: priorización, determinación de cuándo y dónde se realiza el procedimiento de adquisición, procedimientos análogos en el portal de compras públicas, quién fija el presupuesto referencial, stock de los bienes existentes, especificaciones técnicas/términos de referencia, internet, techo de precios y cotizaciones.

Antes de dar paso a las conclusiones, es importante recalcar lo que este trabajo intenta dejar por sentado: el presupuesto referencial es un componente sustancial dentro de la contratación pública, más ahora cuando los recursos públicos en Ecuador se ven afectados provocando menos compras públicas, por tanto es importante una determinación adecuada del presupuesto dentro de los procedimientos de contratación, que permita a la Administración satisfacer las necesidades del ciudadano, evitando gastar más de lo necesario.

CONCLUSIONES

Este trabajo investigativo busca otorgar a los profesionales encargados de generar las necesidades y determinar presupuestos referenciales en la fase preparatoria, de los procedimientos de contratación, de herramientas que contrarresten la crisis económica que ya está afectando a la compra pública, permitiendo hacer más con menos, además de cuidar de una manera adecuada los recursos públicos.

Si bien es cierto, difieren los criterios y formas de comprar dependiendo el objeto de la contratación, lo que se intenta con este documento es fomentar que los funcionarios miren los procedimientos de contratación pública de una manera distinta, a desaprender lo aprendido y a experimentar con distintas alternativas, escenarios que pueden resultar beneficiosos económica y técnicamente para el Estado, obviamente

objeto de la contratación y materia financiera. Lo que sí me permito puntualizar es que, se requiere buen criterio para el adecuado uso de los recursos públicos, el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece que los servidores públicos en sus funciones deben actuar como si lo haría en sus actividades particulares, en el negocio propio; por ello, es inminente que se hagan esfuerzos con el fin de pagar el precio justo, por bienes obras y servicios que necesita el Estado.

preservando que estas opciones cumplan de manera irrestricta el principio de legalidad en los procedimientos.

El tener presente que la ciudadanía es el fin último de las compras públicas permite que los objetivos que se instrumentalizan a través de los procedimientos de contratación pública se vuelvan tangibles; por ello, la determinación del presupuesto referencial se convierte en un elemento sustancial de aplicar el gasto público de una manera eficiente, mucho más cuidando cada centavo empleado en satisfacción de necesidades.

La falta de ingresos en el Presupuesto General del Estado implica menos asignación de recursos para compras públicas, desencadenando un impacto negativo en el mercado y, por ende, afectando también a los proveedores; la iliquidez por falta de pagos a tiempo puede también generar incumplimiento en los contratos, generándose un punto donde todos pueden salir perdiendo, incluso el Estado.

Finalmente, es necesario mencionar que la Contratación Pública, como parte del Derecho Administrativo, está en constante cambio e invención por el simple hecho de regular la relación entre la Administración y los administrados; por esa razón, la forma y el modo de hacer contratación pública a menudo debe ser revisada, sobre todo por parte de la Administración, a fin de que se adecuen a la realidad actual.

BIBLIOGRAFÍA

- Díaz, Juan Francisco. “La determinación del presupuesto referencial de los procedimientos dinámicos de contratación pública y su afectación en el gasto del Estado”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2014.
- Dromi, Roberto. *Licitación pública*. Buenos Aires: Hispania libros, 2010.
- Eguiguren, Genaro. “De la transparencia formal a la transparencia real”. En *Memorias del seminario internacional responsabilidad y transparencia en la gestión local*. Quito: Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción, 2014.
- Jarach, Dino. *Finanzas públicas*. Buenos Aires: Cangallo, 1978.
- Matallana, Ernesto. *Manual de contratación de la administración pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2012.
- Pérez, Antonio, Daniel López y José Luis Aguilar. *Manual de contratación pública*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011. Edición electrónica.
- Rosero, Bertha. *Contratación estatal manual teórico practico*. Bogotá: Ediciones de la U, 2011.
- Santofimio, Jaime. *Tratado de derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004.
- Villegas, Héctor. *Manual de finanzas públicas*. Buenos Aires: Depalma, 2000.

LEYES

Ecuador, Asamblea Constituyente. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial, No. 449, 20 de octubre de 2008. Última modificación el 13 de julio de 2011.

---. *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Registro Oficial, Suplemento, No. 595, 12 de junio de 2002.

---. *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial, Suplemento, No. 395, 4 de agosto de 2008.

Ecuador, Asamblea Nacional. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial, Suplemento, No. 306, 22 de junio de 2013.

Ecuador, Presidencia de la República. *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Decreto Ejecutivo 1700. Registro Oficial, Suplemento, No. 588, 12 de mayo de 2009. Última modificación el 20 de marzo de 2013.

Fecha de recepción: 23 de febrero de 2016
Fecha de aprobación: 20 de mayo de 2016