

DOI: <https://doi.org/10.46296/rc.v5i10edespdic.0100>

Contratación pública y su incidencia en la ejecución presupuestaria en la empresa pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones, provincia de Manabí

Public contracting and its impact on budget execution in the public company National Telecommunication Corporation, province of Manabí

Moreira-Peñarrieta Patricia Johana

Maestría en Administración de Empresas,
Universidad Técnica de Manabí. Portoviejo, Ecuador.

Correo: patriciamoreira160781@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0885-875X>

Hinostroza-Dueñas Guillermo Antonio

Doctor en Contabilidad y Finanzas en la Universidad de La Habana,
Profesor Titular en la Universidad Técnica de Manabí. Portoviejo, Ecuador.

Correo: guillermo.hinostroza@utm.edu.ec

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9475-6623>

RESUMEN

En Ecuador, la ejecución presupuestaria encuentra en la contratación pública una premisa básica, dado que faculta optimizar recursos y disminuir pérdidas por circunstancias varias. El objetivo general de este artículo fue, “analizar la incidencia de la contratación pública en la ejecución presupuestaria de la empresa pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones, provincia de Manabí”, y para lo cual se desarrolló una investigación no experimental bajo derivaciones cuali-cuantitativa, descriptiva y de campo. Se aplicó la técnica de revisión documental para conformar el estado del arte, así como para valorar la situación real de las dos variables de la investigación. Se efectuó una encuesta a proveedores calificados, además de entrevistas al jefe financiero y analistas del área de compras públicas de la entidad. Uno de los resultados fue la aun presencia de problemas alrededor de la contratación, especialmente en la ubicación de parte de la entidad del pliego de requisitos, pues se concibe que en ocasiones se direccionan hacia algún participante en concreto. Una de las conclusiones a partir de la expedición de nuevas normativas de contratación pública en el Ecuador, es que si bien se ha disminuido la adjudicación concentrada hacia pocos proveedores, la ejecución presupuestaria sigue manteniendo niveles bajos en comparación con lo proyectado en el presupuesto inicial. Lo anterior, tiene como su principal origen retrasos de las transferencias realizadas por el Gobierno Central, pero, además, demoras en la elección del contratista más adecuado por incumplimiento de requisitos de parte de los participantes.

Palabras claves: Contratación, presupuesto, eficiencia.

Información del manuscrito:

Fecha de recepción: 04 de octubre de 2022.

Fecha de aceptación: 01 de diciembre de 2022.

Fecha de publicación: 08 de diciembre de 2022.



ABSTRACT

In Ecuador, budget execution finds a basic premise in public contracting, since it allows optimizing resources and reducing losses due to various circumstances. The general objective of this article was, "to analyze the incidence of public contracting in the budget execution of the public company Corporación Nacional de Telecomunicaciones, province of Manabí", and for which a non-experimental investigation was developed under qualitative-quantitative derivations, descriptive and field. The documentary review technique was applied to conform the state of the art, as well as to assess the real situation of the two variables of the investigation. A survey of qualified suppliers was carried out, in addition to interviews with the financial chief and director of the entity's public procurement area. One of the results was the still presence of problems around the contracting, especially in the location of part of the entity of the specifications, since it is conceived that sometimes they are directed towards a specific participant. One of the conclusions from the issuance of new public contracting regulations in Ecuador is that although the award concentrated to a few suppliers has decreased, budget execution continues to maintain low levels compared to what was projected in the initial budget. The foregoing has as its main origin delays in the transfers made by the Central Government, but also delays in choosing the most appropriate contractor due to non-compliance with requirements by the participants.

Keywords: Hiring, budget, efficiency.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del Estado mediante la creación de empresas públicas es concreto, y está vinculado con fomentar el bienestar de la población que actúa dentro de su territorio, siendo la planificación una tarea indispensable para conseguir este hecho. Alencastro (2020) lo convalida al advertir que, "la planificación estratégica se convierte en una herramienta relevante para el desarrollo local del territorio" (p. 1). El tiempo por el cual se planea estratégicamente es normalmente para mediano y largo plazo, sin embargo, también es esencial diseñar planes operativos para un período anual.

La realización de planes operativos en empresas públicas conlleva que se desarrollen efectivamente varias fases del ciclo presupuestario, entre ellas, lo que concierne a la contratación mediante diferentes mecanismos, y cuyo propósito básico es aminorar costos de los bienes y servicios a adquirir, muy especialmente cuando se trata de inversión en infraestructura y por elevadas cuantías. Bonari y Gasparín (2017) lo reconocen al expresar que, "uno de los principales desafíos para orientar la gestión hacia la obtención de resultados es

la articulación del presupuesto con la planificación. Esta vinculación es un instrumento que contribuye a mejorar la asignación de recursos” (p. 6)

En el Ecuador, y debido a dificultades de no optimización de los recursos financieros a disposición de las entidades públicas, además de continuos casos de corrupción que se evidenciaron históricamente en la contratación, la Constitución promulgada en el 2008 insertó una serie de mecanismos y procedimientos para disminuir dichos inconvenientes. Díaz (2019) ratifica lo anterior, al señalar que, “la corrupción afecta a todos los estamentos de la administración pública, en donde siempre antecede un procedimiento de contratación pública” (p. 4).

La problemática presentada debe cambiarse, dado que la contratación pública tiene su trascendencia significativa dentro del desarrollo del país. Cruz (2013) contempla que esta actividad constituye el 15% del Producto Interno Bruto (PIB) en el Ecuador. Si bien, se han promulgado nuevos reglamentos de contratación pública en los últimos años, en conjunción con el uso de última tecnología para realizar este proceso, es importante valorar la optimización de los recursos financieros disponibles por las empresas pertenecientes al estado, y si esta estipulación conlleva al cumplimiento de lo presupuestado sobre lo ejecutado. Lo anterior justificó por tanto el desarrollo de esta investigación.

La Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT) oferta bienes y servicios en el área de telefonía fija y móvil, además de internet, y ha efectuado considerables inversiones para acrecentar su cobertura a la población objetivo, siendo varios los egresos monetarios proyectados en el presupuesto para cumplir con este fin. Una investigación de Diario La Hora (2021) realza esta condición anotada, destacando que aproximadamente el 89% de su presupuesto se ocupa en compra de infraestructura de transmisión, servicio de internet y datos, y telefonía móvil. Fue ineludible entonces, el certificar si la calificación y selección de contratistas influye en la ejecución presupuestaria.

Revisión literaria

El Estado en cualquier país busca el bienestar de la población a su mando, y como regulador del mercado puede intervenir directa o indirectamente para

alcanzar esta condición. De manera natural según Bacilio et al. (2018), el Estado está constituido por instituciones que actúan en la provisión de ciertos bienes y servicios, de forma de cumplir objetivos incluidos dentro del “plan nacional” o de país. Por tanto, las empresas públicas se desenvuelven en varios sectores de la economía, pero, fundamentalmente en aquellos relacionados con el abastecimiento de bienes y servicios básicos de las familias, siendo uno de ellos lo que concierne al transporte y la comunicación.

El “plan nacional” diseñado debe tener aplicabilidad para todo el territorio de un Estado, siendo el mismo de carácter estratégico y con un alcance de mediano o largo plazo. En esta dirección, es significativa la elaboración de un diagnóstico que identifique las principales problemáticas que se tienen, de forma de establecer cambios que guíen el cumplimiento de los objetivos nacionales. Al estar compuesto el Estado de instituciones denominadas como estatales o públicas, la planificación debe concebirse desde varios niveles de aplicación.

La planificación observada desde un carácter sistemático, es parte de las formas para procesar una serie de insumos empleados para conseguir ciertos resultados, y siendo usual que las entidades públicas diseñen su plan estratégico para un período de cuatro o cinco años, es primordial esbozar estrategias y actividades desde el ámbito operativo para el lapso de un año, y es allí donde debe prevalecer el empleo de procesos adecuados de contratación pública. El plan operativo debe identificar las necesidades de financiamiento de la organización, además de definir cómo se van a invertir los ingresos obtenidos por diversas formas, lo cual habla del nexo entre la planificación con el presupuesto.

La formulación del presupuesto, solo es una de las fases que están incluidas dentro del ciclo presupuestario, pero, es a partir de las proyecciones que se realizan en este, es de donde se partirá para ejecutar en lo posterior lo planteado y cuantificado. Barona (2019) en este sentido expresa que, “la ejecución presupuestaria tiene diversas operaciones para utilizar los recursos materiales y financieros para cumplir el presupuesto” (p. 38).

En complemento, la contratación es una labor que establece las formas de realizar las inversiones plasmadas en el presupuesto. Cada empresa como un

sistema tiene varios sub sistemas, siendo uno de esos lo correspondiente a la contratación pública, de ahí que exista un departamento en mucho de los casos que gestione estas labores. Ascanio (2021) en este sentido define a la contratación pública como, “procedimiento por el cual se celebra acuerdos de voluntades con sus administrados, con el objeto de obtener la satisfacción de las necesidades públicas. Estas necesidades deben ser atendidas de modo constante, permanente y continuo, sin interrupciones y de manera indefinida” (p. 2).

El control de cumplimiento de lo planeado tiene como uno de sus propósitos, el extender la cobertura de sus servicios a partir de un empleo óptimo de los recursos, siendo el presupuesto como los procesos de contratación las evidencias para conseguir con esta circunstancia. Santiago (2018) expresa que el presupuesto se erige en una forma de vigilar el gasto del Estado. De su parte, Ochsenius (2017) concibe al control presupuestario como un mecanismo para reducir la deficiencia financiera del sector público.

En lo relativo al Ecuador, la creación de una institución pública como la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en el 2008 (SENPLADES), permitió generar planificación en varios niveles con integración al presupuesto y contratación. La Constitución de la República del Ecuador publicada en el 2008 en su artículo 279 distingue que, “el Consejo Nacional de Planificación integrará a los distintos niveles de gobierno, y dictará los lineamientos y las políticas que orienten el Plan Nacional de Desarrollo” (Registro Oficial, 2014, p. 1).

Las estrategias instauradas en el Plan Creación de Oportunidades (período 2021-2025) dispone lineamientos a seguir por las empresas públicas para alcanzar los objetivos nacionales, y será la guía sobre la cual se cuantifiquen las exigencias de financiamiento de forma de estructurar el Presupuesto General del Estado del Ecuador. El Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador (2022) establece en torno a este tema que, “el Presupuesto General del Estado es la estimación de recursos financieros; es decir, aquí están los ingresos, pero también los gastos, de acuerdo a las necesidades identificadas en los sectores y a la planificación de programas de desarrollo” (p. 1).

En el Ecuador, la ejecución como componente del ciclo presupuestario se constituye en una instancia obligatoria de toda institución pública, y su desarrollo debe centrarse a lo propuesto dentro de la formulación y programación, y bajo el precepto de la transferencia de los fondos monetarios realizados por el Gobierno Central. La ejecución conlleva que lo actuado se ajuste lo máximo al contenido del presupuesto (en términos monetarios y de tiempos), y es ahí donde se requiere de adecuados procesos de contratación en su nexo con el control.

La contratación pública ha tomado gran protagonismo en el Ecuador durante las últimas décadas, a partir del deseo de disminuir anomalías presentadas en la adjudicación de contratos. Cruz (2013) reconoce que, “es la actividad gubernativa más vulnerable a la corrupción” (p. 37), destacando además que la inmersión de empresas privadas en la adjudicación de contratos, ha generado la prevalencia de intereses particulares sobre los de la comunidad en general. Díaz (2017) observa que los proveedores aumentan sus cotizaciones por diversas causas, lo cual conllevaba a no cumplirse con lo cuantificado en el presupuesto.

Sin embargo, la contratación en el Ecuador tomó un giro distinto desde agosto de 2008 cuando se promulgó la ley que regulaba esta actividad. Viscarra (2021) en correspondencia con esta normativa mencionada recalca que, “modula y acuerda a las instituciones en los ámbitos de administración y ejecución de las adquisiciones de bienes y servicios, así como en la ejecución de obras públicas que se realicen con recursos públicos” (p. 52). Además, esta normativa dictaminaba la creación del Servicio de Contratación Pública, y cuya intención es buscar en todo momento la eficiencia del gasto incurrido por el Estado, y que la ejecución de lo presupuestado se halle en correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo (nexo o vínculo de las variables de esta investigación).

Un estudio implementado por la Superintendencia de Control del Poder del Mercado (SCPM) en el 2022, establece como principales falencias del sistema de contratación pública los siguientes: la inexistencia de controles de índole internos para prevenir prácticas inadecuadas o colusorias, la propia estructura del mercado, el conocimiento previo de las contrataciones, la ejecución en porcentajes notables de la figura de subcontratación, y la realización de contrataciones directas de parte de autoridades de las instituciones. Esta misma fuente determinó que, “una de las debilidades de control interno, es que el ente

regulador y las entidades contratantes no disponen de herramientas tecnológicas para alertar sobre los diferentes indicios de acuerdos colusorios que podrían presentarse (prácticas anticompetitivas)” (p, 1).

A más de lo expuesto por la SCPM, Díaz (2017) observa limitaciones para ciertas empresas en la presentación de garantías, buen uso del anticipo y de cumplimiento del contrato, demora en los pagos una vez que ha sido adjudicado el contrato, pero, además, y en vinculación con este trabajo de titulación, el hecho que los presupuestos referenciales diseñados por la entidad no se realizan bajo valores acordes al mercado.

La Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT) es el ente que comercializa soluciones tecnológicas en el ámbito de las comunicaciones (considerado como un sector estratégico), y a partir de esto ha realizado grandes inversiones en los últimos años en todo el país. Aun cuando en sus inicios brindo servicio de telefonía fija, en la actualidad y bajo preceptos de alta competencia en el sector, oferta bienes y servicios complementarios como internet y televisión pagada. Uno de sus objetivos según Mera (2018) es, “mantener la sostenibilidad financiera de la empresa en el largo plazo” (p. 38), y, en este sentido, es relevante conseguir eficiencia financiera mediante la ejecución del presupuesto en los tiempos programados, y siempre observando.

La Corporación Nacional de Telecomunicaciones tiene hasta el 15 de enero de cada año para aprobar y publicar su Plan Anual de Contratación. Su regional en la provincia de Manabí, posee varias aristas para contratar de acuerdo al Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y donde existen varias modalidades para seleccionar proveedores de bienes y servicios, de acuerdo a porcentajes establecidos en proporción al Presupuesto Inicial del Estado, y muy especialmente en lo concerniente a ínfimas y menor cuantía.

2. MATERIALES Y MÉTODOS

Se emplearon varias metodologías en el desarrollo de esta investigación, pero en el contexto más general fue de índole no experimental de carácter cualitativo, pues no se manipularon las variables para encontrar su nexo, sino, que, por el contrario, fue la descripción de los resultados hallados mediante técnicas aplicadas lo que facultó establecer la relación de las mismas.

Las técnicas manejadas dentro de la investigación de campo fueron tres: revisión documental para la estructuración del estado del arte del artículo en torno a libros, reglamentos y revistas científicas en general, pero fundamentalmente de documentos internos de la entidad objeto de estudio, de forma de recolectar datos cuantitativos del cumplimiento del presupuesto general y de la contratación anual (desde un enfoque de la ejecución), pero, además, de aquellas que evidencien disminución de las cuantías referenciadas y adjudicadas en la contratación.

La segunda técnica ejecutada fue una encuesta a proveedores de bienes y servicios de la CNT regional Manabí, y que se encuentran habilitados para mantener vínculos como contratistas. Con esto se verificó lo apropiado de los procedimientos de contratación, pero, además, se identificaron y evaluaron falencias presentadas en su ejecución, y que afectaron directa o indirectamente al cumplimiento de lo proyectado en el presupuesto. La estructura de esta encuesta estuvo centrada en un cuestionario de preguntas abiertas y cerradas.

A diciembre de 2021, y según información de la CNT regional Manabí, el total de proveedores calificados de bienes y servicios de la CNT son 347. A todos se les envió la encuesta mediante el empleo de formularios de Google Forms¹, y de estos la cantidad de 235 contestaron durante el tiempo estipulado (mucho mayor que la muestra calculada bajo el total de población que correspondía a 183).

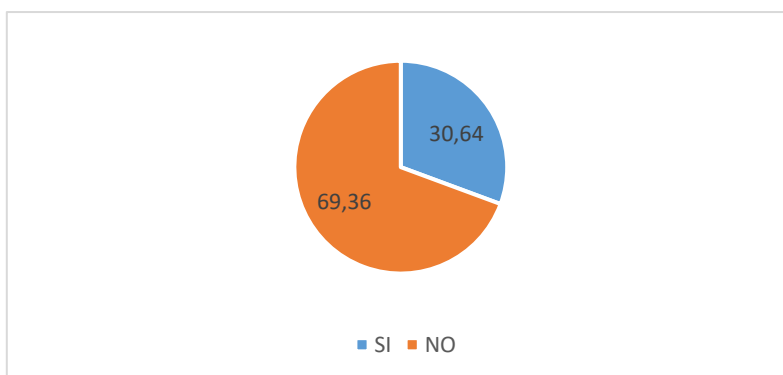
Complementariamente, y mediante la generación de información cruzada se desarrolló dos entrevistas estructuradas: una al jefe financiero y la otra a las analistas de compras públicas de la entidad, lo cual aportó datos cualitativos relacionados con la efectividad de los procesos de compras públicas, y como estos influyen en la efectividad y eficiencia de la ejecución y control

presupuestario. Las preguntas dentro del cuestionario fueron de carácter abiertas.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Son varias las formas de contratación aplicadas para el período analizado en la regional de la CNT en Manabí, pero fundamentalmente tiene mayor frecuencia de uso el catálogo electrónico, y en menor significancia lo que concierne a licitación y cotización. En cualquiera de los casos, es importante conocer el nivel de cooperación del sector productivo manabita en el cumplimiento de inversiones de parte de la CNT.

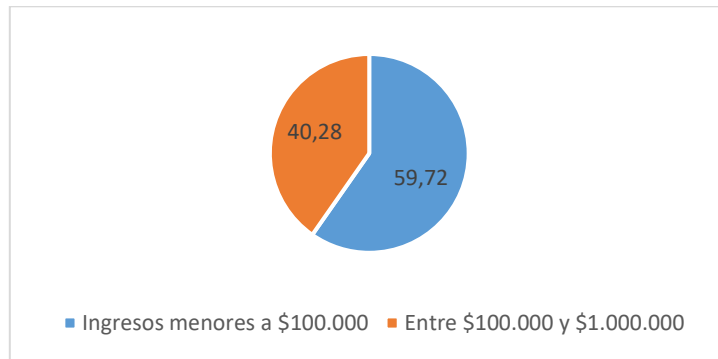
Gráfico 1. Total de proveedores calificados y a los que han sido adjudicado contratos



Fuente: Encuesta a proveedores calificados por CNT

Elaboración: Autores del artículo de investigación

Una buena parte de los encuestados han contratado en algún momento con la CNT, regional Manabí, lo cual es relevante porque se ha desconcentrado la adjudicación de los mismos (algo históricamente cuestionado), y, de esa manera, podría visualizarse el decrecimiento de la direccionalidad consciente contractual, y que en años pasados se constituían en premisas para acciones de corrupción, lo cual se encuentra fundamentado en Viteri (2010). De todas formas, y según las analistas del departamento de Compras Públicas de la entidad, a quienes no se le ha asignado alguna obra, es porque no cumplen con los requisitos mínimos para ganar los concursos. Admite, sin embargo, que, cada vez más se amplía el número de empresas que abastecen de bienes y servicios a la CNT, y muy especialmente las de carácter pequeña según sus ingresos anuales.

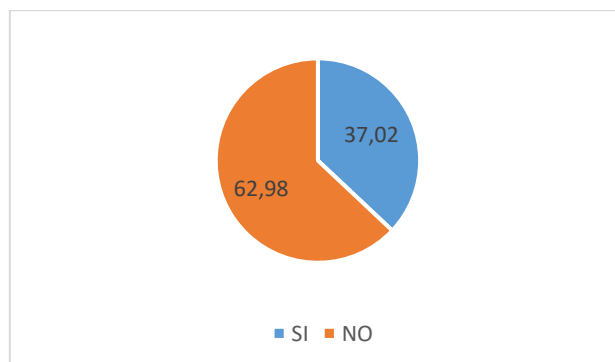
Gráfico 2. Adjudicación de contratos de la CNT, Regional Manabí por tipo de empresas

Fuente: Encuesta a proveedores calificados por CNT

Elaboración: Autores del artículo de investigación

Ha sido esencial para los últimos años, el haber insertado normativamente la modalidad de “ferias inclusivas” dentro de la contratación pública en Ecuador, pues ha facultado una cooperación superior de pequeñas empresas respecto de décadas pasadas. Para el año 2020 (Ver Anexo 1), se arrendó transporte mediante este mecanismo en dirección de cumplir lo establecido por la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública del Ecuador y su reglamento.

Fundamentalmente, son ingenieros eléctricos, civiles, arquitectos, así como dueños de venta de materiales eléctricos y de construcción de quienes se demandan bienes y servicios, sin embargo, solo representan un pequeño porcentaje del total de empresas en posibilidad de contratar con la CNT, Regional Manabí. De todas maneras, la opción de sub-contratación ampliaría esta cobertura hacia pequeñas empresas del medio, tal como observa en el Gráfico 3.

Gráfico 3. Niveles de sub-contratación de proveedores de la CNT-Manabí.

Fuente: Encuesta a proveedores calificados por CNT

Elaboración: Autores del artículo de investigación

Habría que evaluar si la figura de sub-contratación deriva en beneficios para las partes, a partir de ampliar la participación contractual a pequeñas empresas locales y provinciales, pero bajo el hecho de mantener los costos presupuestados sin incrementos adicionales. Por tanto, debe existir un control exhaustivo de esta modalidad de sub-contratación, especialmente en la revisión de las condiciones que presentan estos pequeños negocios, de forma de evaluar si se ajustan a la programación de entrega del servicio o bien ofertado, y así evitar retrasos por este hecho mencionado.

De otra parte, las personas naturales o jurídicas que han establecido relación contractual con la entidad (por cualquier modalidad), han presentado problemáticas que a continuación se exponen en el Gráfico 4.

Gráfico 4. Principales problemáticas en la adjudicación de contratos con la CNT



Fuente: Proveedores registrados en la base de datos de CNT

Elaboración: Autores de artículo de investigación

El uso de la tecnología en las compras públicas, debe provocar agilidad en la adquisición de bienes y servicios según lo programado en el Plan Anual de Contratación, y que conllevaría, de no ser así, a que no se cumpla con los tiempos contemplados en la planificación presupuestal. Aun cuando el sistema

de compras públicas puntúa automáticamente las ofertas presentadas, es talento humano de la CNT quien parametriza los requisitos requeridos para la selección óptima, pero, además, en lo referente a la sistematización de todos los procesos instaurados a nivel tecnológico, y de ahí que las demoras de entrega de lo pactado se presentarían por esta circunstancia. Contrariamente, las analistas del departamento de Compras Públicas ratifican que esta condición poco se da actualmente, y de serlo así, más bien es porque no se envían a tiempo ciertos requerimientos solicitados.

La comunicación, transparencia de la información y la rendición de cuentas, se constituyen en premisas significativas para conseguir los fines de la contratación pública, pero fundamentalmente para crear confianza entre las partes intervinientes. Baque (2020) expresa que, “es necesario el uso obligatorio de las herramientas del sistema, para rendir cuentas, informar, promocionar, publicitar y realizar todo el ciclo transaccional de la contratación pública”. Aun cuando la tecnología faculta alcanzar transparencia y rendición de cuentas, un 5,53% de los proveedores desconocen cierta información originada en el proceso (según encuesta ejecutada), y, más que todo, en lo concerniente a condiciones propuestas por los demás ofertantes que compitieron con ellos. Sería importante, se comunique mediante diversidad de medios adicionales todo lo que sucedió durante la adjudicación de un contrato.

De su parte, preocupa de los resultados obtenidos en la encuesta a proveedores de la CNT, regional Manabí, la percepción de vínculos entre varias personas naturales o jurídicas que comparecen al concurso, y bajo lo cual, se tendría convenido anticipadamente la cuantía propuesta para cada uno, de manera que previamente se conozca cual opción será la seleccionada. Lo antepuesto toma significancia cuando La Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública dispone que, “la Institución de acuerdo al proceso a seguir en base al tipo de contratación, adjudicará el contrato, al oferente cuya propuesta represente el mejor costo” (p. 5).

Sin embargo, y a pesar de que en la instancia final el precio toma real preponderancia (sistematizado incluso), la contratación pública debe conllevar a optimizar los recursos a disposición, pero manteniendo siempre la calidad de los bienes y servicios que se puedan adquirir. Es allí donde el pliego de requisitos

se erige en la base para alcanzar esta estipulación, lo cual queda ratificado por la información recogida de las analistas del departamento de Compras Públicas de la entidad.

Se debe mencionar finalmente en cuanto a las problemáticas presentadas en el Gráfico 4, el hecho que los anticipos frecuentemente son proporcionados con retrasos a los contratistas, conllevando esta situación a no cumplir con lo programado en los planes operativos y presupuesto institucional. Esta circunstancia muestra ineficiencia en la gestión financiera, y concretamente en lo correspondiente a la gestión presupuestal implementada.

Dentro de la gestión presupuestal de toda empresa, independientemente si es pública o privada, se debe prever la presencia de inconvenientes que frecuentemente se suceden (determinar promedios porcentuales), y así ajustar lo más posible la programación y formulación a la ejecución del presupuesto (porcentaje de cumplimiento).

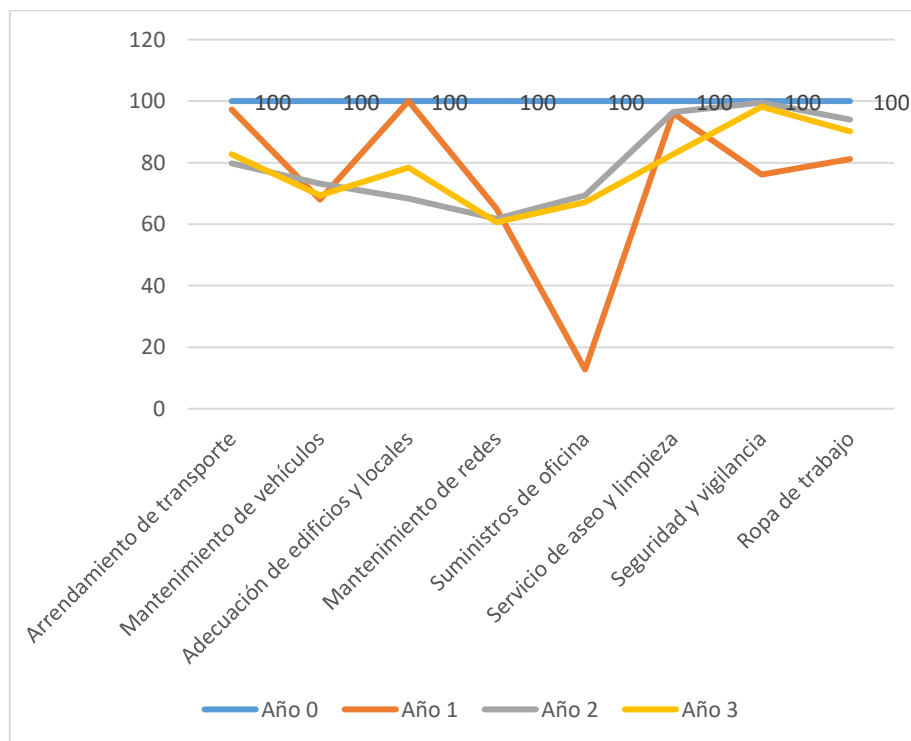
Respecto del PAC (ver Anexo 1), se dio un decrecimiento la inversión en el orden del 24% y 85% para los años 2020 y 2021 respectivamente, lo cual guarda correspondencia con la también disminución del presupuesto (institucional y nacional). Según el jefe financiero de la entidad, esto se debió a la generación de menores recursos del Estado por razón de la pandemia de Covid-19. El PAC refleja grandes egresos monetarios para el 2019 por concepto de seguridad y limpieza (este último se mantiene en igual condición en los dos años sucesivos). Para el 2020 se ejecuta una erogación muy superior por arrendamiento de transporte, mantenimiento de edificios y del parque automotor; mientras que, la instalación y retiro de postes es el rubro que conllevó mayor inversión en el 2021.

Para cada rubro de inversión, los valores cuantificados en el PAC para el período 2019-2021 son mayores en relación al presupuesto codificado (ver Anexos 1 en comparación con el Anexo 2), algo que demostraría superficialmente la ineficiencia e ineffectividad financiera dentro de la gestión realizada, pues lo bosquejado en el PAC debe ajustarse lo más posible a lo presupuestado (aun cuando haya cambios en el presupuesto inicial). Lo precedente perjudicaría a alcanzar los objetivos financieros planteados. Galarce (2015) en esta dirección

admite que, “existe una tácita orientación a que los plazos de los contratos de servicios complementarios que realicen las entidades públicas, estén circunscritos a la vigencia del presupuesto anual de cada entidad” (p. 21).

Desde un mismo contexto general o macro, los gastos proyectados dentro del presupuesto Inicial y codificado no son ejecutados totalmente (ver Gráfico 5), lo cual, tácitamente, deriva en la probabilidad de incremento del precio de lo que se desea adquirir, y, por tanto, demoras o paralización en lo relacionado con la terminación de obras. De acuerdo a lo mostrado en el Gráfico 6, existe dispersión (100% referenciado del total proyectado) entre lo cuantificado en los presupuestos ejecutado y codificado para gran parte de los rubros incluidos, lo cual se observa más claramente en lo concerniente a los años 2020 y 2021 para suministros de oficina, mantenimiento de redes, adecuación de edificios y mantenimiento de vehículos.

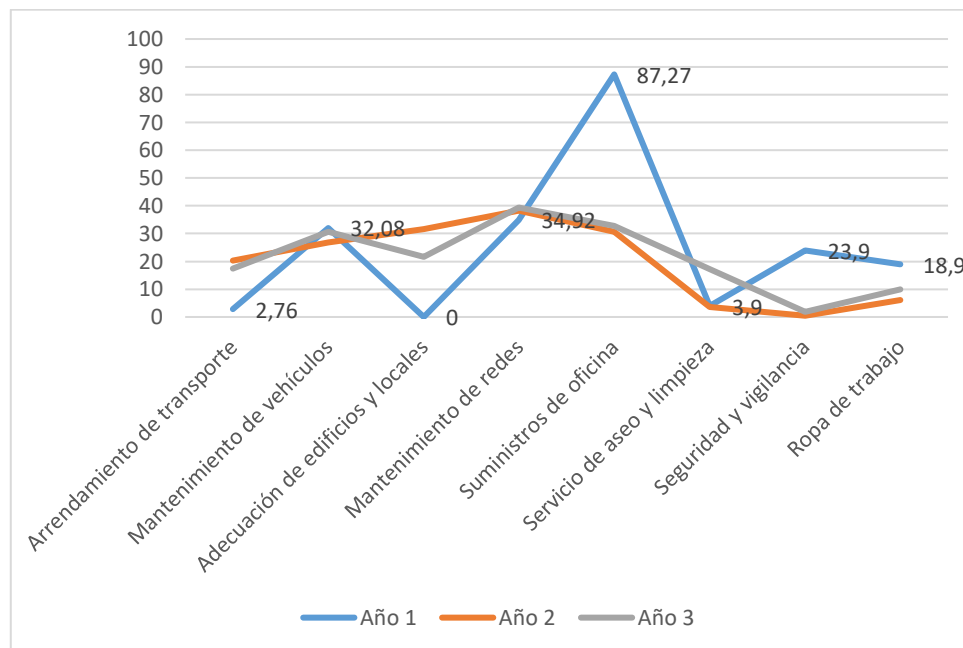
Gráfico 5. Cumplimiento de la ejecución presupuestaria vs presupuesto codificado



Fuente: Anexo 2 de este artículo de investigación

Elaboración: Autores de artículo de investigación

Gráfico 6. Desviación porcentual de cumplimiento de presupuesto ejecutado vs presupuesto codificado

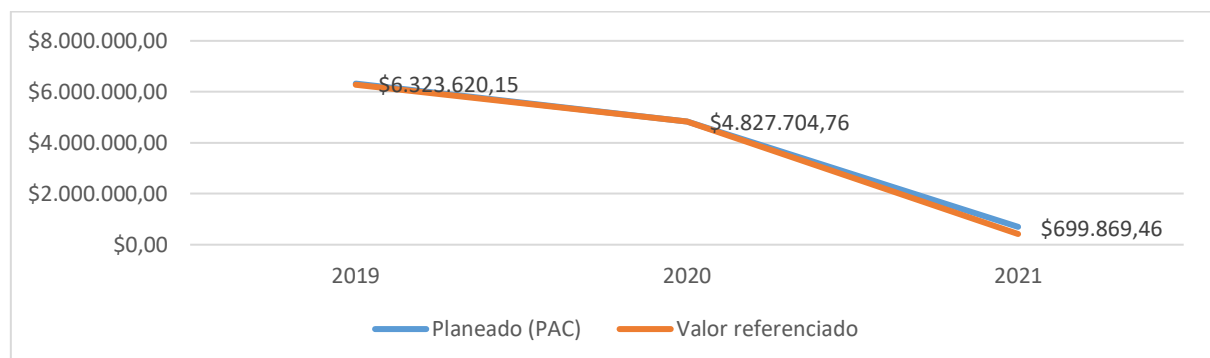


Fuente: CNT (2022)

Elaboración: Autora de artículo de investigación

Adicionalmente a todo lo expuesto, algo esencial de destacar para este estudio es la comparación de lo planeado con la ejecución real de las inversiones, y para lo cual se hizo necesario contrastar los valores del PAC con el resumen de contratación, y que gráficamente se refleja en la Figura 7.

Figura 7. Comparación de valores del PAC con contratación real



Fuente: CNT (2022)

Elaboración: Autora de artículo de investigación

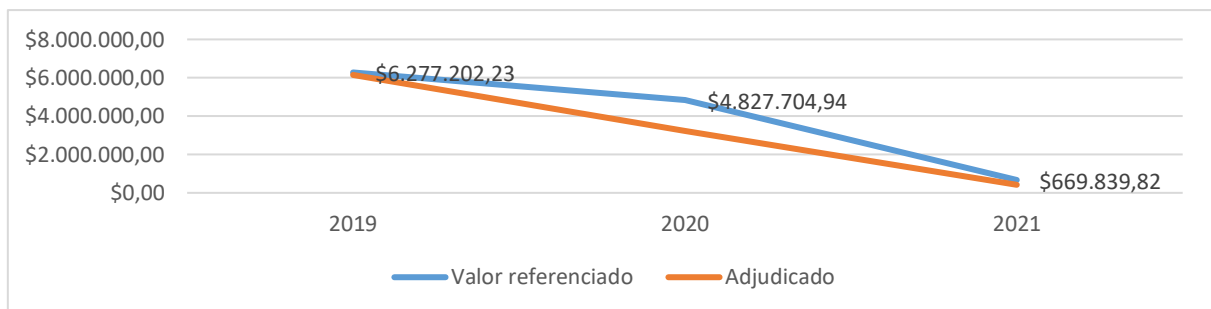
Todas las inversiones planeadas no fueron subidas al sistema de compras públicas para su posterior contratación, dado que para el 2019 no se pudo

contratar el abastecimiento de suministros de oficina (se lo hizo en gran parte durante 2020) y la compra de ropa de trabajo para el personal (se adquirió gran parte durante 2020). Sin embargo, sus montos fueron de baja cuantía y su cumplimiento se presentó en 99,26%, mientras que para el 2021 esta condición ascendió a 99,35%.

De todas formas, lo más relevante se relaciona con observar el valor referenciado al inicio del proceso, respecto de la cantidad por la que fue adjudicada la adquisición de bienes o servicios. La Figura 8 destaca este aspecto.

Realmente desde el ámbito financiero se generó ahorro, pues para todos los años la adjudicación se estableció en montos inferiores respecto de lo referenciado, dado que como se ha expresado el propio sistema escoge la propuesta de menor cuantía. La disminución se manifestó en 2,05%, 33,30% y 37,32% respectivamente para los años 2019, 2020 y 2021.

Figura 8. Comparación montos referenciados vs adjudicados



Fuente: CNT (2022)

Elaboración: Autora de artículo de investigación

4. CONCLUSIONES

Históricamente, los presupuestos de las entidades públicas no cubren la totalidad de necesidades de su población objetivo, lo cual, desde un contexto general, se debe a que los ingresos gestados por el Estado Ecuatoriano son insuficientes para financiar los gastos. Esta problemática global se ve acrecentada con la no optimización de los recursos financieros disponibles, fundamentalmente por que la contratación pública exhibió inconvenientes asociados a la corrupción.

Los cambios normativos de la contratación pública se dieron desde la expedición de la Constitución de la República en el 2008, especialmente en lo que atañe a sistematizar actividades de licitación y adjudicación de contratos. Son dos instancias las que esencialmente se controlan para alcanzar los objetivos de la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública, una para igualar o preferencialmente aminorar lo presupuestado para ejecutar una obra o proyecto, mientras que la otra en cuanto a que los bienes y servicios adquiridos sean de calidad. Para la primera de las mencionadas, el propio sistema de contratación pública escoge la mejor propuesta, pero, aun así, hay la apreciación de existencia de convenios previos entre los aspirantes, de manera de beneficiar intencionalmente a uno de ellos. De su parte, y en lo relativo a la valoración de la calidad, el pliego de requisitos se constituye en una limitación para empresas que no tienen mayor experiencia, o en todo caso no cuentan con ciertos requerimientos establecidos.

Complementariamente, la carencia de una verdadera gestión presupuestal y limitaciones de fondos financieros de parte del gobierno central, ocasionan aplazamiento de las asignaciones de recursos de acuerdo a lo planificado con anterioridad. Adicionalmente, no existe previsión normal ante problemáticas presupuestarias que se suceden secuencial y frecuentemente (gestión de riesgos), de forma de plantear las medidas del caso para disminuirlas notablemente en sus efectos. Todo lo expuesto provoca el no cumplimiento de lo programado en el presupuesto inicial (tanto en tiempos como en términos monetarios), produciéndose bajo esta condición la elevación de los costos de bienes y servicios requeridos.

REFERENCIAS

- Alencastro, A., Rodríguez, J., Quiñonez, M., y Moreno, F. (2020). Planificación estratégica para el desarrollo territorial de la provincia de Esmeraldas en Ecuador. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Zulia*, 26 (3), 1-10.
- Ascanio, M. (2020). Principios de la contratación pública en el ámbito del Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Colombia. *Revista digital de Derecho*

- Administrativo, 12 (25), 337-369.
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6910>
- Bacilio, J., Reyes, L., Alomoto, M., De la Cruz, L., Salgado, M., y Sábchez, J. (2018). Planificación estratégica en empresas del sector público de la provincia de Santa Elena. *Revista Ciencias Pedagógicas e Innovación*, 6 (1), 131-142.
<https://incyt.upse.edu.ec/pedagogia/revistas/index.php/rcpi/article/view/232>
- Baque, M. (2020). Análisis de la normativa de contratación pública dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, y su incidencia dentro del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (Tesis de grado, Universidad Católica Santiago de Guayaquil).
- Barona, L. (2019). El plan operativo anual y la ejecución presupuestaria de las universidades y escuelas politécnicas públicas. (Tesis de maestría, Universidad Central del Ecuador).
<https://repositorio.uta.edu.ec/handle/123456789/29136>
- Bonari, D., y Gasparín, J. (2017). La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación. Centro de Implementación para la Equidad y el Crecimiento.
<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1348.pdf>
- Cruz, V. (2013). Modelo de gestión para asegurar la efectividad del proceso de contratación pública, en Ecuador. (Tesis de grado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador). <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/12151>
- Díaz, J. (2017). El presupuesto referencial como un elemento esencial para afrontar la crisis económica del Ecuador en las compras públicas. *Revista Foro*, 6 (25), 85-99.
<https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/463>
- Díaz, J. (2019). La corrupción en la contratación pública. (Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar del Ecuador).
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6838/1/PI-2019-20-D%c3%adaz-La%20corrupci%c3%b3n.pdf>
- Diario La Hora. (2 de febrero de 2021). CNT, una empresa supuestamente rentable y con problemas. <https://www.lahora.com.ec/pais/cnt-problemas-antiguos/>
- Galarce, M. (2015). La problemática de las pequeñas y medianas empresas de servicios complementarios en la contratación con el sector público en el Ecuador. (Tesis de maestría, Universidad San Francisco de Quito).
<https://repositorio.usfq.edu.ec/handle/23000/4966>

- Mera, J. (2018). Estudio, análisis y propuesta de mejora del modelo de recursos humanos en una empresa de telecomunicaciones. (Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar).
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6345/1/T2691-MBA-Mera-Estudio.pdf>
- Ministerio de Finanzas del Ecuador. (2022). El presupuesto general del Estado.
<https://www.finanzas.gob.ec/el-presupuesto-general-del-estado/>
- Ochsenius, I. (2017). La contratación pública y su apremiante control. ¿Por qué medir nuestras adquisiciones y qué nos obliga a hacerlo? Revista Auditoría Pública, 14 (70), 73-84.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6239923>
- Pucha, J. (2016). Los procesos de contratación pública y su incidencia en la declaratoria de contratista incumplido, emitida por la Universidad Nacional de Chimborazo en el año 2014. (Tesis de grado, Universidad Nacional de Chimborazo).
<http://dspace.unach.edu.ec/bitstream/51000/1563/1/UNACH-FCP-DER-2016-0012.pdf>
- Registro Oficial del Ecuador. (2014). Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. <https://www.epn.edu.ec/wp-content/uploads/2015/06/14REGLAMENTOFINANZASPUBLICAS1.pdf>
- Santiago, N. (2018). Formulación de presupuesto. Ambato. Universidad Técnica de Ambato. https://biblioteca.udet.edu.ec/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=10458&shelfbrowse_itemnumber=7941
- Superintendencia de Control del Poder de Mercado. (2022). La SCPM presenta estudio de mercado sobre el Sistema Nacional de Contratación Pública. <https://www.scpm.gob.ec/sitio/no-004-la-scpm-presenta-estudio-de-mercado-sobre-el-sistema-nacional-del-contratacion-publica/#:~:text=No>
- Viscarra, O. (2021). Evolución histórica de la contratación pública en el Ecuador y su vinculación con la planificación nacional. (Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar).
<https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/7865>
- Viteri, C. (2010). Los principios de transparencia y publicidad en los procesos licitatorios establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. (Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar). <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2251/1/T0850-MDE-Viteri-Los%20principios%20de%20transparencia%20y%20publicidad.pdf>