



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

LOS CONVENIOS DE PAGO EN LA GESTIÓN
PÚBLICA: ENTRE LA EXCEPCIONALIDAD Y LA FALTA
DE PLANIFICACIÓN

Autor: Germán Rodrigo Obando Paredes

Directora: Dra. Andrea Carrión

Quito, septiembre de 2017



No.116- 2017

ACTA DE GRADO

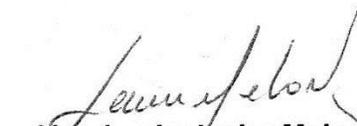
En la ciudad de Quito, a los veintisiete días del mes de septiembre del año dos mil diecisiete, **GERMÁN RODRIGO OBANDO PAREDES**, portador de la cédula de ciudadanía: 1719707679, **EGRESADO DE LA ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA 2015-2016**, Aprobó la Tesina, con el tema: **“EL USO DE LOS CONVENIOS DE PAGO – UNA DES PLANIFICACIÓN”**, dando así cumplimiento a los requisitos puntualizados en la Ley Orgánica de Educación Superior y la normativa institucional, previos a la obtención del título de: **ESPECIALISTA EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:
Promedio Académico: 8.77
Evaluación de Estudio de Caso: 7.50

Nota Final Promedio: 8.13

En consecuencia, **GERMÁN RODRIGO OBANDO PAREDES**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:


Abg. Lenin Javier Melo Naranjo
Director de Secretaria General



**SECRETARÍA
GENERAL**

De conformidad con la facultad
prevista en el estatuto del IAEN
CERTIFICO que la presente es fiel
copia del original



Fojas 1/1.....
Fecha 07/12/17.....


Secretaría General

Autoría

Yo, German Obando con CC 1719707679, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el/la autor/a del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

Firma:

GERMAN OBANDO

CC: 1719707679

Autorización de publicación

Autoría

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de este trabajo de titulación, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, dieciocho de septiembre del 2017

Firma:

GERMAN OBANDO

CC: 1719707679

Resumen

La Contratación Pública constituye un componente que articula la planificación operativa con la provisión efectiva de bienes y servicios. Sin embargo, la falta de una adecuada planificación y la atención a requerimientos emergentes deriva en desfases por fuera de los parámetros establecidos en la ley. En estas circunstancias actúan los convenios de pago como mecanismos excepcionales para cumplir con obligaciones adquiridas entre las entidades públicas y sus proveedores.

La planificación operativa anual es importante ya que establece las actividades necesarias para cumplir con objetivos y metas institucionales en el transcurso del año fiscal. Cuando ello no ocurre, surge este mecanismo que debería ser excepcional, el cual implica una reprogramación de recursos destinados a otras áreas, bienes y servicios planificados, lo que hace que no sea sostenible el uso de estos convenios.

El trabajo utiliza el método inductivo, a partir de un caso particular de una entidad pública, que por efectos de anonimato se denomina institución “X”. En este caso, se analizaron los convenios de pago en el año 2015, enlazada con la documental de información relativa a su ejecución presupuestaria y operativa.

Los hallazgos demuestran su uso excesivo y frecuente, los pasos para su elaboración y la poca sostenibilidad debido a una falta de planificación dado que son gastos no contemplados en el Plan Anual de Contrataciones, pese a las medidas de precautelar los recursos del Estado. En síntesis y como dice el argot popular, “en Arca abierta hasta el justo peca”.

Dedicatoria

Este trabajo es dedicado a mi madre quien ha estado presente en todos los momentos académicos de mi vida y su fuerza es la que ha hecho que sea posible el dar un paso más en mi crecimiento académico, a ti madre te dedico este trabajo fruto de tu apoyo y fe, gracias y bendiciones.

Agradecimiento

Agradezco a mi madre por ser la guía en este camino para que busque y alcance una nueva meta, a mis profesores del IAEN que cada uno a su manera supo guiarme y darme los conocimientos necesarios para poder seguir en el camino académico de la lectura y de la investigación quienes me enseñaron que el conocimiento no solo está en los libros sino en la vida cotidiana y que todo lo que se aprende es para ponerlo en práctica en busca de poner un granito en el mejoramiento de nuestra sociedad porque lo más difícil es iniciar a ellos gracias por sus conocimientos y experiencias compartidas que servirán de dirección para ser mejor en el tema académico, laboral por que el pilar de una sociedad es la familia.

Tabla de contenidos

Autoría	¡Error! Marcador no definido.
Autorización de publicación.....	¡Error! Marcador no definido.
Resumen	5
Dedicatoria.....	7
Agradecimiento	8
Tabla de contenidos	10
1 INTRODUCCIÓN.....	11
2 LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y LOS CONVENIOS DE PAGO.....	16
2.1 La contratación pública en Ecuador.....	16
2.2 De los estudios y especificaciones técnicas en procesos contractuales	18
2.3 De los convenios de pago	20
3 CRITERIOS NORMATIVOS Y PROCEDIMENTALES PARA LA INSTRUMENTACIÓN DE CONVENIOS DE PAGO EN ECUADOR	22
3.1 Normativa que regula los convenios de pago en Ecuador	22
3.2 Identificación de la necesidad.....	25
3.3 Instancias involucradas	27
3.4 Procedimiento específico	29
3.5 Documentos habilitantes.....	32
4 ANÁLISIS DE CONVENIOS DE PAGOS EN UNA INSTITUCIÓN PÚBLICA	38
4.1 Datos cuantitativos.....	38
4.2 Datos cualitativos.....	46
5 CONCLUSIONES.....	50
6 BIBLIOGRAFÍA.....	56

1 INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República de Ecuador implementa un nuevo sistema de contratación de bienes, obras y servicios por parte de las entidades del sector público para dar agilidad en la adquisición de bienes, obras y servicios, la institución encargada de este tema en su momento fue el INCOP “Instituto Nacional de Contratación Pública”, que posteriormente se cambió a la denominación de SERCOP “Servicio Nacional de Contratación Pública”, con las mismas funciones quienes establecieron los parámetros para la adquisición de bienes, obras y servicios, para todo esto se va creando la regla de que se debe tener una planificación para la adquisición de los mismos.

Es por ello que en nuestro tema de estudio de caso se analizan los convenios de pago y se explica cómo son un mecanismo excepcional para el pago de una obligación por la adquisición de una obra, bien o servicio sin seguir los lineamientos establecidos por el SERCOP “Servicio Nacional de Contratación Pública” y por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública es decir sin la respectiva firma de un contrato que sustente la adquisición del bien, obra o servicio y la obligación de pago del mismo.

El Estado y sus instituciones utilizan la planificación del desarrollo, la planificación institucional y la contratación pública como principales mecanismos de gestión pública, pues les permite a las autoridades, funcionarios públicos y dignatarios elegidos por voluntad popular, en el ejercicio de sus funciones, satisfacer las necesidades colectivas del conglomerado social, a través de la provisión de bienes y servicios, ejecución de obras o contratación de pre-factibilidad y factibilidad de proyectos. Luis Lira (2006:10) resalta que “la inserción de la planificación en la institucionalidad de los países, alcanza en casi todos ellos rango constitucional y se la concibe como el instrumento de que dispone el Estado para cumplir con su responsabilidad respecto del crecimiento y desarrollo”.

En un estudio realizado por Dolores Rufián (1993: 16) referente al régimen jurídico de la planificación en América Latina manifiesta que: “las constituciones de los países latinoamericanos no solo han hecho al Estado responsable del desarrollo y el crecimiento,

sino que además han señalado cual es el instrumento con que este cuenta para cumplir dicho encargo: la planificación” (...) y en el mismo documento se señala:

El periodo histórico durante el cual se institucionalizó la planificación en la región, que para efectos de este estudio comprende los años cincuenta y setenta determinó que ésta fue concebida con dos rasgos fundamentales que han tenido una influencia decisiva en la actualidad: el primero, consistió en identificar la planificación con un alto grado de intervencionismo económico y no simplemente con una racionalización de las decisiones; el segundo, en vincularla con el desarrollo y, por intermedio de este, con el crecimiento(...) (Rufián, 1993:16).

Con este antecedente es procedente observar que la planificación del desarrollo está orientada con la concepción ideológica del planificador (realidad política y social de los países) y a esta planificación se debe adherir la planificación institucional que es la encargada del factor estratégico en el proceso de desarrollo económico o social.

En este aspecto, uno de los ejes fundamentales de cualquier institución pública es la planificación para aportar con los objetivos nacionales y cumplir con sus metas institucionales. Por su parte, Martínez Nogueira indica que:

El planeamiento estratégico como práctica en el sector público no tiene una larga tradición. La aspiración normativa de coherencia en las políticas y de coordinación en la implementación tuvo su expresión máxima en distintas experiencias de planificación de la acción de gobierno. Para estas experiencias, el plan consistía en un conjunto de fines, reglas y mandatos que definían las contribuciones esperadas de cada actor social en una cadena de acciones dirigidas a alcanzar los objetivos o los productos deseados (Nogueira, 2014: 23).

La divergencia entre los planes estratégicos institucionales y la aplicación de herramientas de gestión es un problema común a la administración pública en la región, que trasciende el ámbito nacional ecuatoriano. Los planes suelen ser vistos desde un punto político de corto plazo que se convierten en una manifestación simbólica del progreso. Sin embargo, en ciertas ocasiones, las coyunturas y dinámicas políticas presionan por medidas excepcionales para lograr el cumplimiento de sus objetivos institucionales (Ministerio de

Turismo con ciertas campañas que no se contemplaron en la Planificación y así otras instituciones que no soy específico porque esto es un estudio académico).

Jorge Hintze (2008: 149) explica los costos derivados de eventos no deseados como entrópicos (valor no logrado) y los costos reparatorios y preventivos como antientrónicos. En este segundo caso se requieren de complejos y precisos mecanismos que deben ser creados y mantenidos del mismo modo que los organismos cuentan con sistemas inmunológicos de increíble capacidad operativa. Estos dos componentes están asociados a lo que el autor denomina como la desorganización institucional, que tiene que ser manejada dentro de un rango de sostenibilidad para garantizar la continuidad de las funciones institucionales.

Tabla 1. Desorganización Óptima (2008)



Fuente: Tomado de Hintze Jorge, 2008, pág. 153

Si bien lo óptimo sería tener una correcta planificación, es cierto que en el caso de Ecuador existen grados de desorganización que han derivado en la suscripción de figuras jurídicas que deben ser de aplicación excepcional como lo son los convenios de pago.

Dentro de este estudio de caso es de suma importancia el vínculo que existe entre la planificación estratégica institucional, ya que esta estrecha relación con la planificación operativa y la contratación pública como mecanismos para poder proceder con el cumplimiento de los fines y objetivos institucionales mediante la adquisición de bienes, obras y servicios.

La contratación es de exclusiva responsabilidad de las entidades contratantes, sin embargo, en virtud que la contratación pública implica egresos de recursos públicos, le compete a la Contraloría General del Estado verificar y evaluar el debido proceso, incluso tiene la facultad de auditar precisamente la conveniencia, legalidad, eficacia y economía en el empleo de los recursos y bienes públicos, de conformidad con las funciones establecidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado específicamente en su artículo 31.

Analizar el uso de los convenios de pago de una institución pública resulta pertinente y relevante, por su rol fundamental que cumple en la falta de planificación. Pues al estar cumpliendo una institución con sus objetivos se ve en la obligación de adquirir bienes, obras o servicios en una manera no planificada pero el adquirir cualquier obligación de carácter económico debe ser cumplida y cancelada ya que nadie presta un servicio sin esperar cambio una remuneración o compensación económica por el bien, obra o servicio entregado.

En este contexto, el análisis de mecanismos excepcionales tales como los *convenios de pago* permite evaluar herramientas de gestión pública en su operatividad y evaluar los alcances y limitaciones de procesos sustantivos tales como la planificación institucional. El presente trabajo busca analizar si estas formas de pago, aplicadas en la contratación pública, son realmente usadas en casos extremos, o si éstas muestran alguna discrecionalidad recurrente por la falta de planificación.

En este estudio de caso se busca conocer el uso que ha tenido y brindar un aporte del porqué y el cómo deben operar estos mecanismos.

Teniendo como objetivo conocer los fundamentos para el uso de los convenios de pago su motivación y si son por la existencia de una falta de planificación, dentro de este marco específicamente comprender conceptualmente y empíricamente la figura de los convenios de pago dentro de la Administración Pública, a partir de sus orígenes, sentido normativo y sostenibilidad. La investigación se centra en una institución pública durante el año 2015 para analizar cuál es la repercusión de esta herramienta de gestión pública en el ejercicio de sus políticas internas en concordancia con sus fines institucionales y su planificación anual.

La selección de dicho año en particular se da porque es un periodo que se dispone de datos que son fijos y se puede correlacionar con el Plan Operativo Anual (POA). Por efectos de confidencialidad de la información se mantiene la reserva de los datos institucionales. La selección de este año en particular se justifica por el acceso a la información.

Dentro de este estudio de caso se puede resolver preguntas como son: ¿Qué son los convenios de pago y por qué existen como herramienta de gestión pública dentro del Estado de Derechos y Justicia?, ¿Existe una falta de planificación debido al uso de los convenios de pago? ¿De qué manera se ha recurrido a la figura del convenio de pago y bajo que justificaciones y motivaciones se han dado? ¿Cómo usar este mecanismo extraordinario de una manera adecuada?

2 LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y LOS CONVENIOS DE PAGO

2.1 La contratación pública en Ecuador

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señalan que como requisitos previos a cualquier procedimiento precontractual no de una manera específica pero si en varios artículos de la Ley y Código mencionado los siguientes:

- Que la contratación se encuentre prevista en el Plan Anual de Contrataciones (PAC)¹;
- Contar con estudios y especificaciones técnicas²;
- Que se cuente con el presupuesto necesario para cumplir con las obligaciones económicas que deriven de la ejecución del contrato³;
- Elaboración de pliegos⁴;
- Verificación del Registro Único de Proveedores (RUP)⁵.

Los mencionados requisitos son generales para cualquier contratación, debiendo cumplirse de manera previa al inicio del procedimiento contractual, inclusive en aquellos que la

¹ Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, artículo 26 “El Plan Anual de Contratación estará vinculado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo o de los planes regionales, provinciales, locales o institucionales y contendrá, por lo menos, la siguiente información: 1. Los procesos de contratación que se realizarán en el año fiscal; 2. Una descripción del objeto de las contrataciones contenidas en el Plan, suficiente para que los proveedores puedan identificar las obras, bienes, servicios o consultoría a contratarse; 3. El presupuesto estimativo de los bienes, servicios u obras a adquirir o contratar; y, 4. El cronograma de implementación del Plan.”;

² Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, artículo 69 “De acuerdo a la naturaleza de la contratación, será necesario disponer de todos los documentos técnicos que justifiquen dicha contratación. En el caso de contrataciones sujetas al régimen especial previsto en este capítulo, será necesario contar con estudios completos, incluidas especificaciones técnicas y presupuestos actualizados, salvo casos en los que por la complejidad o nivel de especificidad de los proyectos, dichos estudios puedan ser mejorados por los oferentes al presentar sus propuestas técnicas. Cuando se trate de contratación de estudios, será necesario contar con el nivel previo de estudios.”;

³ Ver. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículo 115 “Certificación Presupuestaria”;

⁴ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, artículo 31 “Los Pliegos contendrán toda la información requerida para participar en un proceso de provisión de obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría. Los Pliegos contendrán toda la información técnica, económica y legal requerida en un proceso como planos, estudios, especificaciones técnicas, condiciones económicas, legales y contractuales. Los pliegos son públicos y su acceso es gratuito para cualquier persona a través del portal de COMPRASPUBLICAS”;

⁵ Ver. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, artículo 18; y, la resolución INCOP No. 052-2011

propia Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública ha considerado como de régimen especial.

El Plan Anual de Contrataciones, o como se conoce por sus siglas PAC, se constituyó con el fin de dotar a las entidades contratantes de una herramienta que permitiera planificar las contrataciones a lo largo del periodo fiscal, considerando que esta planificación permite a la entidad establecer un orden cronológico para poder contratar las distintas obras, bienes y servicios, incluyendo la consultoría, que necesitare para el desempeño de los objetivos institucionales. El PAC se elabora de acuerdo a los requerimientos de cada área de la institución y este debe tener concordancia con el Plan Operativo Anual y con el Presupuesto de la Entidad, con lo que se determina con claridad cuál será el valor que se necesitará para cumplir con dichas contrataciones.

El artículo 22 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁶, en concordancia con el artículo 25 de su Reglamento de aplicación, establece que el Plan Anual de Contrataciones debe ser aprobado por la máxima autoridad de la entidad hasta el 15 de enero de cada año, en el que se considera todas las obras, bienes y servicios, incluida la consultoría, que contratara en el año.

El Plan Anual de Contrataciones puede ser reformado en base a los requerimientos del área que los necesite (requirente), para lo cual se envía un informe debidamente motivado a la máxima autoridad o su delegado para que esta la autorice y solicite al área que corresponda se emita la respectiva resolución de reforma al Plan Anual de Contrataciones el cual se publica en portal de compras públicas y en la página web institucional.

Las únicas contrataciones que no se encuentran contempladas en el Plan Anual de Contrataciones son las de Ínfima Cuantía las cuales se detallan ampliamente en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Publica en su capítulo IV, sección II artículo 52.1 y aquellas contrataciones que son de emergencia justamente por lo imprevisibles que son, en el artículo 57 de la mencionada Ley se indica que uno de los fundamentos para considerar una contratación como de emergencia es que sea imprevista, es por esta razón que no se la considera al momento de la elaboración del Plan Anual de

⁶ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el Registro Oficial Suplemento 395 de 04 de Agosto de 2008.

Contrataciones para el año que viene. Al ser un requisito previo a todo procedimiento precontractual, la institución tiene que verificar que la contratación se encuentre prevista en el Plan Anual de Contrataciones, razón por la cual al no tenerla el procedimiento no podrá iniciar.

En varias instituciones contratantes del Estado se ha tomado como requisito que se deba certificar que la contratación se encuentra prevista en el Plan Anual de Contrataciones, esto es realizado por el responsable del área administrativa de la institución, de forma similar a la certificación presupuestaria que emite el área financiera. Es por ello que la contratación si no se encuentra contemplada en el Plan Anual de Contrataciones, deberá ser reformado mediante una resolución administrativa en la que se incluya dicha contratación, si fuere posible.

El contenido que debe tener el Plan Anual de Contrataciones, se encuentra establecido en el artículo 26 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en el que se dispone que este deberá estar “vinculado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo o de los planes regionales, provinciales, locales o institucionales” con el siguiente contenido:

1. Los procesos de contratación que se realizarán en el año fiscal;
2. Una descripción del objeto de las contrataciones contenidas en el Plan, suficiente para que los proveedores puedan identificar las obras, bienes, servicios o consultoría a contratarse;
3. El presupuesto estimativo de los bienes, servicios u obras a adquirir o contratar; y,
4. El cronograma de implementación del Plan.

2.2 De los estudios y especificaciones técnicas en procesos contractuales

Los estudios y especificaciones técnicas son una clara estipulación del objeto, bien o servicio a contratarse, vale decir, que estos nos permiten establecer de manera clara y

precisa lo que se desea contratar en la entidad. Para poder iniciar un procedimiento precontractual, la institución debe cumplir con este previo requisito, por lo cual, de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la entidad debe contar con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, así como las especificaciones técnicas, debidamente aprobados por las áreas correspondientes.

Dependiendo de lo complejo que pueda ser la contratación, en algunos casos los estudios se reducirán a especificaciones técnicas realizadas por el área requirente de la institución, pero cuando los estudios sean más profundos, que puedan incluir diseños y planos (diseños de obra, planos arquitectónicos, estudios de resistencia, etc.), que son elaborados por un especialista en el tema, que es contratado mediante un proceso de consultoría en el cual el consultor tiene responsabilidad por sus estudios de hasta cinco años después de la recepción definitiva conforme lo dispuesto en el artículo 100 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Estos estudios son para claridad del objeto de contratación por parte de la institución ya que se establecen las especificaciones tanto generales como técnicas que se requieren.

Cuando la institución cuenta con los estudios, puede elaborar los términos de referencia; y, a su vez, con estos términos, elaborar los pliegos que permitirán iniciar el procedimiento precontractual.

Con todos los antecedentes previamente mencionados se puede establecer que hay y existe una planificación para el inicio de un procedimiento precontractual cuando antes de cualquier requerimiento técnico se cuenta principalmente con la certificación del Plan Anual de Contrataciones que nos indica que el proceso se encuentra enmarcado dentro de los lineamientos de la institución, al momento de contar con la certificación presupuestaria (art.115 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Publicas), con los términos de referencia en los cuales se establecen los requerimientos técnicos y específicos para el procedimiento precontractual.

2.3 De los convenios de pago

En todo análisis o estudio de caso es importante conocer cuál es el significado de sus términos es así que el Diccionario de la Lengua Española manifiesta: “CONVENIO= de Convenir, Acuerdo, Pacto. PAGO= entrega de un dinero o especie que se debe”.

Por otra parte, en el diccionario enciclopédico de derecho usual de Guillermo Cabanellas se define al convenio como el: “Contrato. Convención. Pacto. Ajuste. Tratado”.

Con el concepto dado por el Diccionario de la Lengua Española se puede ajustar a lo dispuesto en el artículo 1454 del Código Civil: “Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser una o muchas personas”.

Como se revisó anteriormente, uno de los requisitos fundamentales de todo procedimiento precontractual es contar previamente con la Certificación del Plan Anual de Contratación, Certificación Presupuestaria que acredite la existencia, presente o futura, de recursos económicos para poder cumplir las obligaciones económicas que derivan de la ejecución contractual.

Suele suceder que muchas entidades del sector público, por diversas situaciones o circunstancias, contratan o reciben obras, bienes o servicios, sin haberse sujetado a los procedimientos precontractuales determinados en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Es en estos casos en los que el Estado o las entidades contratantes, no pueden dejar de cumplir sus obligaciones es decir el pagar los valores económicos por dichas obras, bienes o servicios, pese a que no cuentan con el sustento legal que justifique que se realizó el procedimiento precontractual previo. Ante esta circunstancia, la respuesta que se ha determinado para afrontar esta situación específica es la suscripción de los denominados convenios de pago.

Conceptualmente los convenios de pago son una figura jurídica de aplicación excepcional para poder cumplir con las obligaciones adquiridas por un bien, obra o servicio sin la suscripción de un contrato, pero que está permitido por normas jurídicas como son el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Constitución del 2008, el

Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva normas que garantizan el pago de las obligaciones contraídas y que establecen los requisitos para poder cumplir con las obligaciones mediante el uso de esta figura jurídica excepcional ya que la primordial es la justificación de la prestación del servicio y su recepción satisfactoria por parte de la autoridad competente, en la que se manifieste que la obra, bien o servicio recibido fue acorde para dar cumplimiento a los fines u objetivos institucionales.

3 CRITERIOS NORMATIVOS Y PROCEDIMENTALES PARA LA INSTRUMENTACIÓN DE CONVENIOS DE PAGO EN ECUADOR

3.1 Normativa que regula los convenios de pago en Ecuador

El convenio de pago tiene como fundamento los artículos en la Constitución de 2008, artículo 33: *“El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”*; artículo 66, numeral 17 *“El derecho a la libertad de trabajo. Nadie será obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo los casos que determine la ley”*; y, el artículo 326, numeral 4 *“A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración”*. La Constitución de la República con estas disposiciones consagra el principio de que todo trabajo debe ser remunerado.

En el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁷, en su artículo 117 que habla de las obligaciones dispone:

La obligación se genera y produce afectación presupuestaria definitiva en los siguientes casos:

1. Cuando ineludiblemente por excepción deban realizarse pagos sin contraprestación, de acuerdo con lo que dispongan las normas técnicas de presupuesto que dicte el ente rector de las finanzas públicas; y,
2. Cuando se reciban de terceros obras, bienes o servicios adquiridos por autoridad competente, mediante acto administrativo válido, haya habido o no compromiso previo.

⁷ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de Octubre de 2010.

El registro de obligaciones deberá ser justificado para el numeral 1 y además comprobado para el numeral 2 con los documentos auténticos respectivos. Para estos efectos, se entenderá por documentos justificativos, los que determinan un compromiso presupuestario y, por documentos comprobatorios, los que demuestren la entrega de las obras, los bienes o servicios contratados.

Así mismo ha sido criterio de la Contraloría General del Estado y Procuraduría General del Estado, que las entidades públicas no pueden beneficiarse o enriquecerse injustamente con obras, bienes o servicios, recibidos de terceros y no cancelados.

Es importante recalcar lo que menciona el artículo 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que es necesario contar con los documentos comprobatorios que demuestren la prestación la ejecución de la obra, prestación del servicio o adquisición de un respectivo bien.

En el Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁸, en su artículo, 91 dispone que: “En el caso de los procesos de contratación directa previstos en el Apartado I de esta Sección, el pago podrá efectuarse una vez difundidos los productos comunicacionales o ejecutadas las actividades o servicios comunicacionales, de conformidad con las normas aplicables al caso”. Este es un artículo que se usa en los servicios comunicacionales que se requieren contratar pues por lo atípico que son y para solventar el servicio recibido es el más claro utilizado en este tipo de requerimiento.

Con estos antecedentes expuestos, se puede justificar la celebración del convenio de pago como figura jurídica que permite solventar los casos mencionados. Respecto al contenido del convenio de pago se puede mencionar lo siguiente:

1. Los comparecientes: beneficiario y la entidad pública.
2. Antecedentes que detallan la situación especial que lo motiva, así como los fundamentos jurídicos que sustentan su celebración. En todo esto adjuntando/incorporando los documentos comprobatorio, que demuestren la

⁸ Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de Mayo de 2009.

prestación de los servicios, conforme lo exige el inciso final del artículo 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

3. Determinación de la obra, bien o servicio, específicamente recibido por la institución, así como el valor a cancelarse por parte de la institución contratante. Se hará constar la partida presupuestaria con cargo a la cual se cancelaran los valores correspondientes.
4. Es importante que conste la aceptación de las partes y la renuncia a reclamos posteriores por el mismo objeto, pues con el pago realizado se entendería que las obligaciones económicas de pago se encuentran satisfechas.

El convenio de pago es una forma que permite solucionar situaciones especiales como algunas de las mencionadas, este procedimiento no hay que considerarlo bajo ningún concepto como una práctica que pueda ser aplicada periódicamente en una institución pública así sea por la celeridad de cumplir la meta. Su justificación es para cancelar las obligaciones adquiridas por la entidad contratante, aclarando que al momento de aplicarlas no son justificativos para eludir procedimientos y normas establecidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y más resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública. Por ello, aunque la situación pendiente de pago se cubra con la suscripción del convenio de pago y la erogación económica que se realiza, debemos indicar que el convenio de pago no exime de las responsabilidades de los funcionarios por cuya acción u omisión no se realizó el procedimiento precontractual correspondiente. La responsabilidad disciplinaria, administrativa o civil será determinada por la propia entidad o por la Contraloría General del Estado, según corresponda.

Entre los ejemplos que presento en este caso un criterio de la Procuraduría General del Estado quien mediante Oficio PGE No. 09750 de 06 de octubre del 2009, da respuesta a una consulta de una institución pública que realizó la adquisición de suministros de oficina sin ajustarse a lo que dispone la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública,

Informa que este organismo público ha recibido del proveedor el suministro, según orden de ingreso a bodega suscrita por el Guardalmacén de esa entidad, lo que ha

generado compromiso en los términos del segundo inciso del artículo 31 de la Ley de Presupuestos. Por lo expuesto, bajo la exclusiva responsabilidad de los funcionarios de la entidad contratante, el pago se puede efectuar si se verifica el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 35 de la Ley de Presupuestos del Sector Público; sin perjuicio de la competencia de la Contraloría General del Estado para examinar y determinar las responsabilidades a que hubiere lugar.

Este es un claro ejemplo de que este tipo de procedimientos se llevaba desde hace tiempo para cubrir necesidades imperiosas de una institución pública lo cual no resta importancia a este estudio pues al ser un tema que se ha ido arrastrando a lo largo del tiempo y que se ha mantenido en la temporalidad de la administración pública, así se dé el cambio de nombres de leyes se mantiene este procedimiento con los nuevos códigos, es por ello que en el ejemplo puesto se puede resaltar lo mencionado al artículo 35 de la Ley de Presupuestos del Sector Público, con lo que se observa como en el transcurso del tiempo ya ha existido una norma que trataba lo relacionado al establecimiento de compromisos y las obligaciones.

Como ayuda memoria de lo descrito anteriormente se puede tener como información académica de que este tema se lo trata en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Publicas, publicado en el segundo suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre del 2010, sustituye a los artículos 31 y 35 de la Ley de Presupuestos del Sector Público, ahora tratándose este tema en los artículos 116. Establecimiento de Compromisos; y, el 117. Obligaciones; que se revisó en líneas anteriores de este documento.

3.2 Identificación de la necesidad

El uso de esta figura se ha vuelto muy frecuente en los últimos tres años (2014-2016) no tomando en cuenta el 2017 pues recién inicia y es incluso año de elecciones, y centrando el estudio en una institución pública “X” en el periodo del 2015 que fue el que más número de Convenios de Pago registró. Todos estos instrumentos (convenios de pago) han sido elaborados dentro de la Administración Publica por la existencia de compromisos adquiridos por parte de las instituciones públicas para la ejecución de obras, prestación de

servicios o adquisición de bienes. Sean estos por desconocimiento de las Leyes en materia de contratación pública o por acciones u omisiones de servidores públicos.

Las Instituciones Públicas tienen una planificación para el cumplimiento de sus objetivos los cuales deben estar alineados de acuerdo a su misión y visión, pero en ciertas situaciones que son atípicas que conllevan a la adquisición de un bien o al requerimiento de un servicio en el que no sea posible el cumplir con los parámetros establecidos por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y por su Reglamento General. Como se analizó anteriormente es necesario cumplir con las obligaciones adquiridas ya que toda prestación de servicio o adquisición de un bien es con el fin de lucro de la otra parte en este caso externa a la institución pública.

Esto se toma como referencia ya que en el modelo de gestión que se ha empleado en el Ecuador se busca satisfacer primordialmente las necesidades de la ciudadanía buscando la eficiencia es decir optimizando los recursos para llegar a su objetivo y es en esos casos en los que prima los requerimientos ciudadanos y la imperiosidad de la administración en este caso el de la institución requerida el poder cumplirlos y satisfacerlos, precisando que esos requerimientos no deben ser independientes o solicitados de una manera escasa o casi inexistente, ya que por un grupo minoritario no se justificaría el adquirir un bien o servicio si el sector al que se apunta es mínimo y no tuviere un impacto más general en beneficio de la ciudadanía, es así que los avances de la tecnología y los medios de comunicación han hecho que los requerimientos ciudadanos sean dirigidos más ágilmente a las autoridades o a las personas encargadas de velar por que estos se cumplan y mejoren los mismos servicios en pro de la ciudadanía. Es aquí donde las instituciones al ver estos requerimientos se ven en la obligación de satisfacer las solicitudes de la ciudadanía y al querer cumplir con sus objetivos institucionales se ven presionados y en ocasiones se saltan ciertos procedimientos que son de cumplimiento obligatorio en materia de Contratación Pública en nuestro país, pero al haberse adquirido una obligación esta debe ser cumplida ya que el Estado por medio de sus instituciones debe ser la imagen de cumplimiento y responsabilidad con las obligaciones adquiridas.

3.3 Instancias involucradas

En el procedimiento para la elaboración, suscripción y pago de los convenios de pago se observa la intervención de varias instancias y previo a conocer el procedimiento es de mucha importancia el conocer cuáles son estas instancias o áreas que intervienen o están involucradas ya que cada una tiene una función y obligación que se debe cumplir para poder llegar a la meta que es el pago de las obligaciones adquiridas y recibidas por parte de una institución pública y que se cumplen mediante la suscripción y pago del convenio de pago.

Las instancias involucradas son:

- Ordenador del Gasto es la autoridad que solicita la adquisición del bien o servicio. En este caso es el Ministro, Secretario o la máxima autoridad de la institución pública que va dando Directrices para el cumplimiento de los objetivos institucionales quien es la que ordena que se realice la adquisición del bien o servicio de una manera excepcional y ágil.
- Unidad Requirente.- de una manera muy general se define en el manual de contratación pública 2011 de la Subsecretaria de Gestión Estratégica e Innovación que: es la unidad que necesita el bien o servicio. Que puede ser cualquier dirección de la institución pública, ejemplo Ministerio de Turismo tuvo que lanzar una campaña de “Primero lo Nuestro” de un día para otro, la dirección encargada es la de Imagen y Promoción⁹.
- Coordinación Administrativa Financiera es el responsable de “emitir normas y proyectos que permitan coordinar y gestionar el talento humano, recursos y servicios administrativos y recursos financieros de la Secretaría Nacional de la Administración Pública para el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales dentro del marco legal vigente” (Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, 2016. Artículo 11 numeral 1.3.2.1). En el caso de esta

⁹ En el Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Turismo en su artículo 11 numeral 2.2.1.1. manifiesta que la misión de la Dirección de Imagen y Promoción es: “*Generar acciones de comunicación publicitaria y oportunidades de promoción del destino Ecuador mediante eventos nacionales e internacionales, que posicionen al país como potencia turística en el contexto mundial*”.

institución es la instancia encargada de gestionar los recursos administrativos y financieros y que de una manera general tiene las mismas atribuciones en otras instituciones públicas. En el Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Educación al respecto de esta Coordinación dispone que tiene como misión el: *“Diseñar, planificar, normar y coordinar el manejo del talento y de recursos humanos, materiales y financieros, de manera que estos faciliten la consecución de los objetivos y metas establecidos por la institución”*(Artículo 30).

Esta instancia es la que solicita posterior a la revisión de jurídico el documento en el que conste la revisión del convenio de pago y dispone a Financiero revisar la documentación.

- Dirección Financiera tomando como referencia lo que dispone el estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la SNAP, tiene como misión: *“Administrar, gestionar, suministrar y controlar los recursos financieros requeridos para apoyar la gestión de la Secretaría Nacional de la Administración Pública, en conformidad con la normatividad vigente”* (Artículo 11, numeral 1.3.2.1.2). En el Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Educación Administrar en referencia a esta Dirección indica que tiene como misión: *“Administrar los recursos económicos y financieros, bajo los principios de eficiencia, eficacia y transparencia, velando por la calidad del gasto en cuanto al uso y destino de los recursos disponibles con los que cuenta el Ministerio de Educación”* (Artículo 30).

Es la instancia encargada de revisar la documentación existente para verificar la procedencia o no del convenio de pago es el último control para pasar a pago, en la que se revisa, la actuación de la unidad requirente y documentos habilitantes tanto del proveedor del bien o servicio como documentos habilitantes de adquisición del bien o servicio de la institución pública como son los informes, actas, memorandos y autorizaciones listadas de una manera enunciativa mas no jerarquía o de importancia.

- Coordinación Jurídica, es la responsable de: *“Garantizar el cumplimiento del principio de legalidad en los actos institucionales, dentro del marco de la seguridad*

jurídica proporcionando patrocinio y asesoría jurídica” (Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Educación, 2016. Artículo 26).

En el Estatuto Orgánico por Procesos de la SNAP se manifiesta que tiene como misión: *“Asesorar en materia jurídica a las autoridades de la Secretaría Nacional de la Administración Pública a fin de garantizar la legalidad, seguridad y defensa de los actos administrativos institucionales”* (Artículo 11 numeral 1.3.1.1.3), pero en esta institución se divide en dos direcciones una de Asesoría Legal y otra de Patrocinio y Normativa.

Esta instancia tiene como principal función la recepción del expediente para verificar la actuación de las unidades requirentes y dar respuesta a las mismas en derecho conforme lo actuado y emitir resultados conforme sus atribuciones.

- Dirección de Asesoría Legal que tiene como misión: *“Asesorar jurídicamente a las autoridades y unidades administrativas de la Secretaría Nacional de la Administración Pública sobre la aplicación de la normativa legal vigente en materia de contratación pública”* (Artículo 11 numeral 1.3.1.1.3.2), y como se indica es la que trata los temas de contratación pública.

Dentro de las instituciones públicas hay distintas direcciones con sus respectivas funciones en este caso por un momento a modo de ejemplo se puede observar como dentro de una Coordinación Jurídica pueden existir dos direcciones en donde la una es la encargada de la materia de Contratación Pública y la otra únicamente de patrocinio y normativa, lo cual es importante tener en cuenta ya que es quien va a revisar o elaborar el convenio de pago conforme las atribuciones dadas en sus respectivos Estatutos Orgánicos por Procesos.

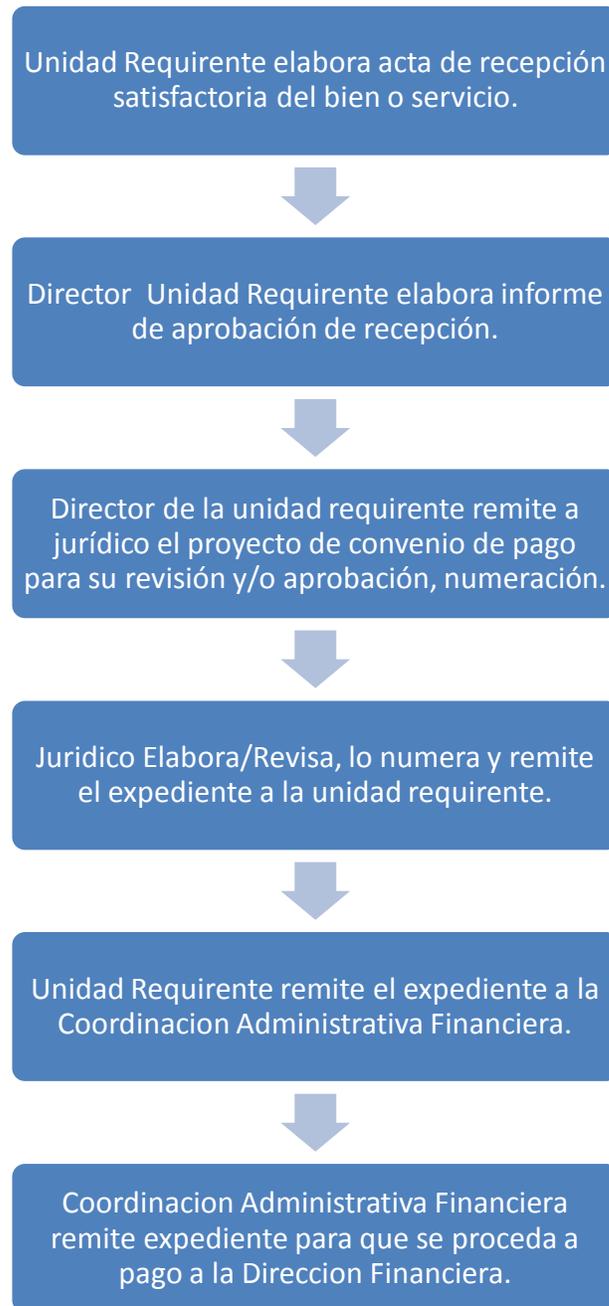
3.4 Procedimiento específico

El procedimiento para la elaboración y suscripción de un Convenio de Pago no se encuentra normado en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública es por ello que el procedimiento a ser presentado a continuación es de la institución “X”, en donde lo primero que se debe hacer luego de la adquisición de un bien, servicio que no haya sido adquirido por medio de los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública es:

- Es verificar que haya la autorización de la adquisición del bien o servicio por parte de la autoridad de la institución, existencia de la orden de gasto.
- Se debe observar que la unidad requirente haya adquirido y recibido satisfactoriamente el bien o servicio.
- El Director del área requirente debe elaborar un informe sobre la recepción del bien o servicio requerido en el que debe constar la aprobación por parte del Director o superior del área requirente.
- El Director de la unidad requirente remitirá a la Coordinación Jurídica para que en esta se delegue a quien corresponda la revisión de la documentación que justifique el Convenio de Pago y se revise el respectivo Convenio de Pago¹⁰.
- Posterior a la revisión o en ciertos casos luego de la elaboración del Convenio de Pago por parte del área jurídica de la institución pública, se verificara que consten los documentos habilitantes y se remitirá el respectivo Convenio de Pago a la unidad requirente el mismo deberá ir debidamente numerado para mantener un control de los mismos.
- La unidad requirente una vez tenga el Convenio de Pago remitido por el área jurídica de la institución, esta remitirá el respectivo Convenio de Pago con toda la documentación habilitante a la Coordinación Administrativa Financiera quien deberá reasignar el mencionado requerimiento al área Financiera para que verifique la documentación, lo actuado y pueda proceder a realizar el pago.
- El Convenio de Pago firmado y cancelado se remitirá a las Áreas tanto jurídica como la requirente del servicio para que contengan una copia del mismo del Convenio de Pago y el archivo con la documentación será mantenido por el área que adquirió el servicio.

¹⁰ Nota. Esto depende de la institución ya que de acuerdo a lo que el estatuto que tiene cada una de estas puede variar, porque en algunas instituciones las encargadas de elaborar el convenio de pago es el área jurídica, en otras es la propia área requirente quien remite únicamente a jurídico el proyecto de convenio de pago para su revisión y respectiva numeración.

Tabla 2. Procedimiento Específico de los Convenios de Pago (2017).



Fuente: Elaboración propia a partir de documentación recopilada

3.5 Documentos habilitantes

En todo procedimiento para la suscripción de un Convenio de Pago, es importante el tener en cuenta los documentos que lo habilitan.

DEL PRESTADOR DEL BIEN O SERVICIO.

- Certificado de Cuenta Bancaria.
- Presentación del RUC y certificado del SRI del RUC.
- Nombramiento del Representante Legal.
- Copia de cedula y papeleta de votación del Representante Legal.
- Informe de prestación del servicio.
- Factura.
- Documentos que acrediten que el servicio a prestarse esta al día en permisos (para evitar problemas futuros).
- Certificado de prestación y entrega del servicio.

DE LA INSTITUCIÓN (ÁREA REQUIRENTE – RESPONSABLE DE LA RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN).

- Memorando de Requerimiento
- Formulario control previo para adquisición de bienes y/o servicios sin anticipos. (este es un formato elaborado por la institución “x” no es que todas las instituciones lo tengan pero es lo más recomendado para cuando no hay una planificación en ciertos bienes o servicios que por su prontitud es necesario adquirirlos de un momento a otro y tampoco existe una cantidad específica de adquisición).
- Material físico del bien o servicio adquirido.
- Certificación Presupuestaria.
- Orden de recepción del servicio.
- Informe justificativo de prestación del servicio.
- Acta entrega recepción única y definitiva.

- Oficio del área requirente al área jurídica solicitando la revisión del Convenio de Pago (o en el caso de ciertas instituciones solicitud de elaboración del instrumento).
- Convenio de Pago.
- Como resultado del pago se emite igualmente un Comprobante de Retención.

Los documentos indicados son requerimientos con los cuales como en todo convenio las partes presentan los justificativos del bien o servicio prestado y mediante el cual se demuestra la existencia del bien o servicio recibido y del pago que se debe realizar para que se pueda cumplir con la obligación contraída.

Pero en el momento en el que se realiza el trámite alguno de estos puede faltar o puede estar con inconsistencias las cuales deben ser resueltas lo más pronto posible, la inexistencia de alguno de estos documentos provocaría el retraso en la elaboración, aprobación y cancelación de la obligación contraída ya sea de un bien o servicio, pues el proceso para el convenio de pago solo se configura y completa siempre y cuando se haya cumplido con las directrices indicadas. Puede ser eliminado en el caso de que no exista la orden de gasto dada por la máxima autoridad de la institución pública y en ese caso se iniciarían acciones legales en contra del funcionario, específicamente acciones que impondría la contraloría general del estado luego de un examen especial (último inciso del artículo 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y el artículo 178 de del Código Ibídem).

En el caso de los documentos presentados por el Prestador del Servicio estos pueden estar faltando o encontrarse desactualizados y en esos casos solo se solicita según sea el caso el resarcimiento de la falencia o el acoplamiento de la documentación si existiera un faltante, pues no se puede negar el pago por falta de documentación al momento de formalizar el pago por el bien o servicio recibido. A más de que en el Código de Trabajo en su artículo 79 dispone que: *“A trabajo igual corresponde igual remuneración”*, lo cual es algo muy lógico ya que toda actividad realizada con fin de lucro busca eso un lucro una ganancia y si al momento de solicitar la realización y formalización del pago se justifica que no es procedente continuar con el mismo por la inexistencia de:

- Certificado de Cuenta Bancaria Actualizado, esto es algo que se puede subsanar únicamente solicitando uno nuevo en el banco donde se posee la cuenta.
- Presentación del RUC y certificado del SRI del RUC, en nuestro país para la realización de cualquier actividad se debe contar con RUC ya que sin este, el Servicio de Rentas Internas iniciaría las acciones necesarias para sancionar a las personas que ejerzan una actividad económica y esta no este grabando los impuestos correspondientes.
- Nombramiento del Representante Legal, en el caso de que una empresa o sociedad es de suma importancia porque es la persona que actúa en representación de la proveedora del bien o servicio que se desea pagar y así cumplir con la obligación, pues en ocasiones las personas nos olvidamos que estos documentos tienen una duración específica la cual caduca en el transcurrir del tiempo y este tipo de documentación de igual manera debe ser registrado en la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, para que tengan la autorización del ente de control. De igual manera esta documentación es subsanable
- Copia de cedula y papeleta de votación del Representante Legal, es documentación subsanable y de tener en cuenta no solo en el procedimiento de los convenios de pago sino en cualquier actividad porque la cedula debe estar actualizada para no tener problemas a futuro y que la papeleta de votación sea la de los últimos comicios electorales.
- Informe de prestación del servicio, es algo de suma importancia que de igual manera es subsanable pues debe contener información como: nombre de la empresa, dirección, fecha del informe, cliente, objeto, fecha de inicio, fecha de fin, total de bien o servicio entregado, inversión o valor que se debe cancelar por el bien o servicio entregado.¹¹
- Factura, un documento con el cual se verifica el pago del total que se debe realizar por la entrega del bien o servicio el cual si no se adjuntó en un principio se puede adjuntar incluso al último del proceso pero teniendo presente que esto retrasaría el proceso ya que el ultimo control que se realiza de la documentación previo al pago

¹¹ En unas instituciones públicas a más de este informe cuando es un servicio comunicacional suelen solicitar se adjunte a dicho documento: cd de respaldo de lo transmitido, orden de trabajo, certificación de transmisión de pauta.

es realizado por la Dirección Financiera y es aquí que si en todos los puntos de control se ha pasado por alto el solicitar la factura esta Dirección Financiera devolverá la documentación para que se complete lo cual no elimina el proceso más solo lo retrasa.

- Documentos que acrediten que el servicio a prestarse esta al día en permisos (para evitar problemas futuros), a esto se entiende como los permisos de funcionamiento, concesiones dadas para el uso de espacio en este caso de medios de telecomunicación, los cuales deben estar activos y al día para que se justifique el cumplimiento de la prestación del bien o servicio se encuentra dentro de los parámetros y permisos dados en la ley nacional.
- Certificado de prestación y entrega del servicio, con este documento se consolida lo manifestado en el informe o informes de prestación de servicio aquí se establece de manera global lo entregado y valores totales, ya que los informes pueden ser parciales y puede que contengan únicamente información de una o varias fases del servicio recibido de igual manera puede ser subsanable hasta el final siempre que concuerde con el acta de entrega recepción única y definitiva pues con este certificado justifica la globalidad de lo entregado y con el acta justifica el global de lo recibido.

En el caso de los documentos justificativos presentados por parte de la institución (área requirente – responsable de la recopilación de información) puede suceder que este faltando alguno o que se encuentre con información incompleta, y en esos casos se solicita según sea el caso el resarcimiento de la falencia por parte de la instancia en la que se encuentre ya que cada una hace un filtro en el proceso, esta reparación se solicita al área o unidad requirente, es por eso el ver la importancia de los documentos de la institución o área requirente:

- Memorando de Requerimiento, es uno de los documentos principales sin la existencia de este no hay la posibilidad de que exista la orden de gasto, ya que es aquí donde nace la solicitud de adquirir un bien o servicio, para cumplir la misión de la institución.

Este requerimiento u orden de gasto lo da la máxima autoridad a una de sus coordinaciones para que estas a su vez ordenen de ser el caso a sus direcciones para

cumplir las metas o misiones institucionales. La no existencia de este documento produciría la nulidad del proceso y el inicio de acciones en contra de los funcionarios que procedieron a la adquisición del bien o servicio sin previa autorización del superior de la institución pública.

- Formulario control previo para adquisición de bienes y/o servicios sin anticipos. (este es un formato elaborado por la institución “x” no es que todas las instituciones lo tengan pero es lo más recomendado para cuando no hay una planificación en ciertos bienes o servicios que por su prontitud es necesario adquirirlos de un momento a otro y tampoco existe una cantidad específica de adquisición).

Este es un documento que es más de control para que cada una de las instancias por las que pasa el expediente se verifique que se encuentre dentro de los parámetros establecidos para que proceda y no tener inconvenientes al final del proceso que lo retarden o anulen.

- Material físico del bien o servicio adquirido, como se observó anteriormente puede ser algo de comunicación en ese caso recordando lo señalado en el punto 2.3 de este documento relacionado a las instancias involucradas es posible que se trate de una campaña “Primero lo Nuestro” emprendida por el Ministerio de Turismo, el justificativo de esta sería la entrega de CD’s en los que se tiene el material físico del servicio entregado por parte del proveedor del servicio.
- Certificación Presupuestaria, es el documento con el que justifica que los fondos con los que se cancelaría por la adquisición del bien o servicio se encuentran comprometidos, a más de ser un documento que debe constar al inicio de un proceso precontractual es un requisito obligatorio para la suscripción del convenio de pago ya que sin este documento no procedería el trámite para poder cancelar por las obligaciones adquiridas con el proveedor del bien o servicio.
- Orden de recepción del servicio, en todo trámite se requiere la recepción del bien o servicio la cual debe ser recibida por alguien que sea un técnico o entendido en el tema ya que se debe verificar que el bien o servicio cumpla con los requisitos por los que fue adquirido y que haya sido entregado dentro de los tiempos establecidos y requeridos.

- Informe justificativo de prestación del servicio, este informe es de suma importancia pues es en este documento en el que se pondrán todos los antecedentes que fundamentan la adquisición del servicio como son los fundamentos legales como puede ser el Estatuto Orgánico por Procesos de la Institución que desea adquirir el bien o servicio.
- Acta entrega recepción única y definitiva, es el documento por el cual la unidad administrativa requirente da fe de la recepción del bien o servicio y es un documento de suma importancia ya que es con la justificación esta con la que se debe elaborar el convenio de pago porque con estos antecedentes son los que se podrá proceder para poder realizar el cumplimiento de la obligación adquirida con el proveedor del bien o servicio.
- Oficio del área requirente al área jurídica solicitando la revisión del Convenio de Pago (o en el caso de ciertas instituciones solicitud de elaboración del instrumento), es el requerimiento con el que se procede a la revisión o elaboración del documento jurídico para proceder con el convenio de pago.
- Convenio de Pago, es el documento con el que financiero procede a la cancelación por el bien o servicio adquirido, es como un contrato en el que se hace constar comparecientes, antecedentes jurídicos, justificación del porqué del servicio, informe económico para el pago, detalle del servicio o bien adquirido, firmas y fecha.
- Como resultado del pago se emite igualmente un Comprobante de Retención, es un documento tributario con el cual se hace la retención para el Servicio de Rentas Internas, y con el que se justifica que el pago fue realizado al proveedor del bien o servicio.

4 ANÁLISIS DE CONVENIOS DE PAGOS EN UNA INSTITUCIÓN PÚBLICA

Los convenios de pago como se han venido explicando a lo largo del presente trabajo es una figura que se aplica por excepción, cuando por circunstancias ajenas a la decisión o voluntad de una autoridad competente de la entidad, debidamente justificados, no hubiere sido posible celebrar un contrato.

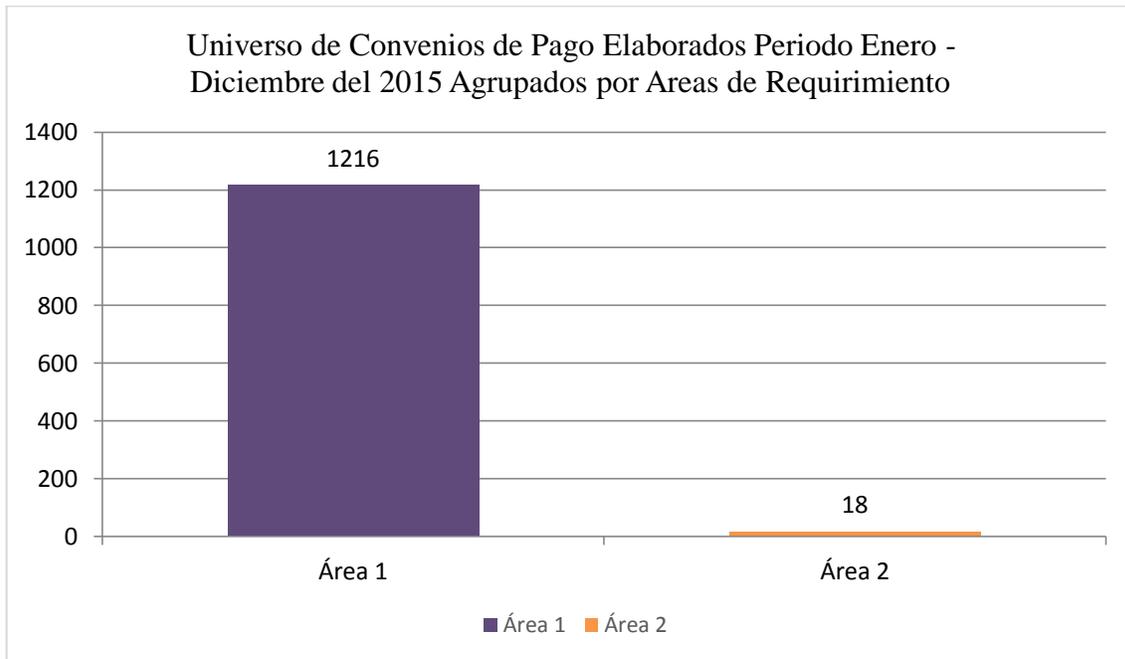
Es por ello que en la institución en la que se realiza el análisis del uso de esta figura hay una recurrencia y por el motivo del contrato de confidencialidad se la identifica como institución “X”.

Se ha seleccionado un periodo no muy lejano que es el del 2015 pues es un periodo que ya se tienen datos que son fijos y se puede correlacionar con el Plan Operativo Anual y la falta de planificación que pudo existir en ese momento para poder llegar a cumplir con los objetivos institucionales pues ese es el fin al momento de justificar un convenio de pago que el bien, obra o servicio adquirido haya sido para cumplir con actividades y funciones inherentes a la Institución.

4.1 Datos cuantitativos

En la institución “X” que se ha venido desarrollando en líneas anteriores es importante indicar que durante el periodo de enero a diciembre del año 2015, se ha realizado una cantidad de 1.234 convenios de pago solicitados por distintas áreas (Direcciones) siendo de su totalidad solicitados 1.216 por dos áreas y 18 apenas por distintas áreas que pertenecen a la institución “X”.

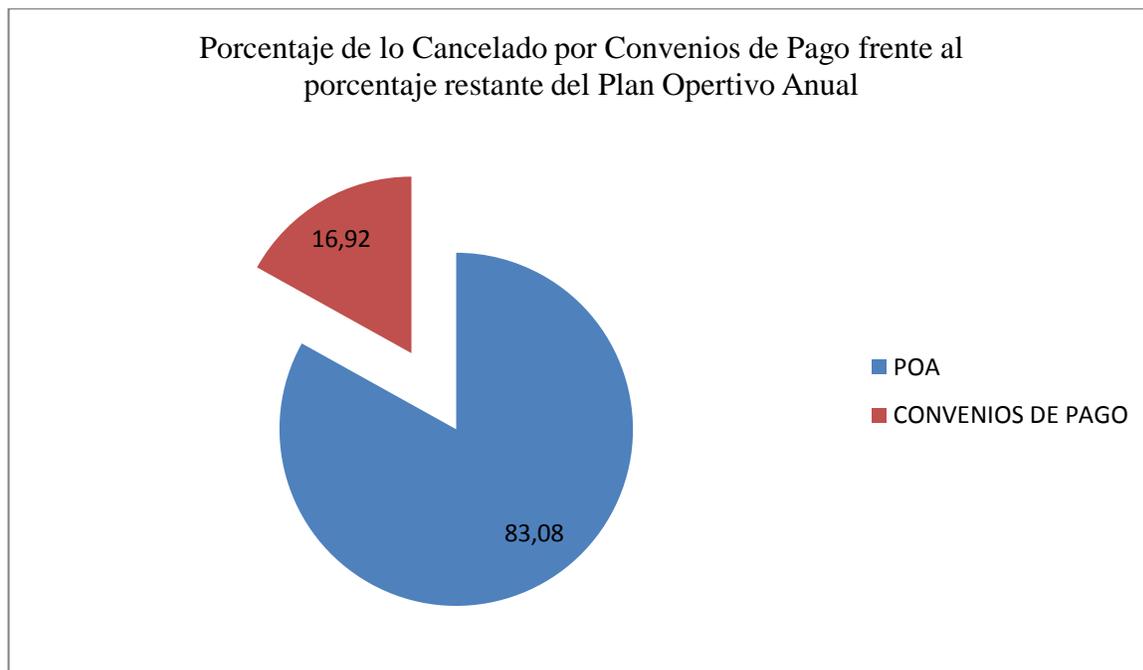
Tabla 3. Cantidad de Convenios de Pago (2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de documentación recopilada

En las instituciones públicas el presupuesto de la institución se establece en el (POA) Plan Operativo Anual, esto como referencia para conocer que dentro de esta institución para diciembre del año 2015 se encontró en 43'435.298,17 USD como monto codificado por el Ministerio de Finanzas, del cual se utilizó para cancelar por concepto convenios de pago un valor total de 7'348.151,46 USD, el 16.92 por ciento del total.

Tabla 4. Monto Cancelado por medio de Convenios de Pago porcentaje frente al poa (2015)

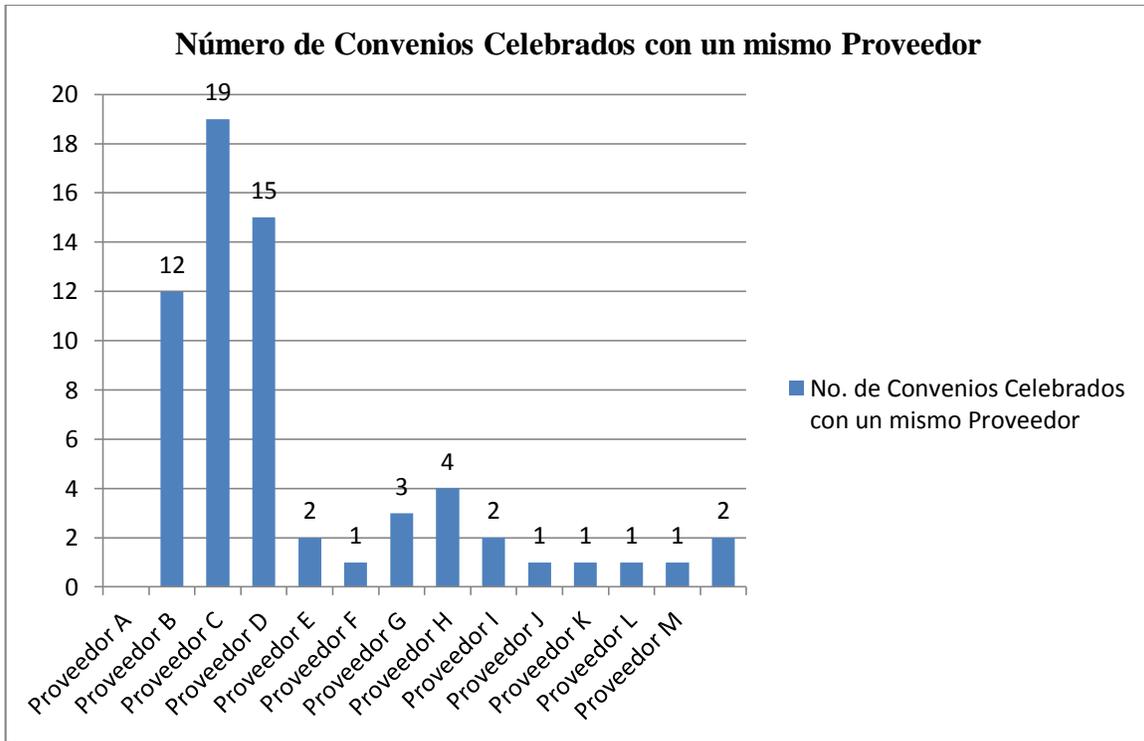


Fuente: Elaboración propia a partir de documentación recopilada

Dentro de la institución “X” se identifican por motivos educativos “Área 1” que comprende el área (dirección) que más Convenios de Pago a realizado y como “Área 2” las distintas áreas que han realizado un menor número de Convenios de Pago.

Las Áreas 1 y 2 han tenido distintos requerimientos y en los cuales han existido distintas justificaciones en las cuales en el área 2 tienen que ver más con lo relacionado a la tardía renovación de servicios como internet, y es por ello que en el siguiente gráfico se observará si existe recurrencia con un proveedor en la cantidad de convenios de pago celebrados por el área 1 que es la que tiene más número de convenios de pago.

Tabla 5. Cantidad de Convenios de Pago realizados con un mismo proveedor (2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de documentación recopilada

En el grafico que precede se puede observar que de los 624 proveedores que en la Institución “X” prestaron sus servicios en el año 2015, son tres los que tienen un mayor número de convenios de pago de los 13 proveedores que forman parte de este universo del estudio de caso, en la que se vio previamente la generalidad de los proveedores que tienen entre uno y tres convenios de pago y los tres que más convenios de pago tienen en el periodo de estudio.

Esto es para comprender un poco más la falta de planificación pues los proveedores que tienen más convenios de pago son por servicios como internet, transporte, combustible, actividades que debían ser planificadas pero que no fueron en su momento.

Igualmente la no planificación realizada a tiempo para la adquisición de obras, bienes o servicios, para cumplir con los objetivos institucionales entra en el grafico precedente ya que la no planificación de los bienes, obras o servicios que se adquirieron para cumplir con la finalidad de la institución.

Dentro de la tabla 5 se contempla igualmente la adquisición de bienes, obras o servicios conforme disposiciones y/o directrices de la autoridad que en su momento estuvo a cargo de la institución “X”.

Tomando como referencia el número de convenios de pago realizados en esta institución “X” y datos del boletín ejecutivo elaborado por el Servicio Nacional de Contratación Pública se puede observar que existe un total de 18.231 procesos de Régimen Especial que son procesos que son los que tienen que ver los convenios de pago pues son procesos en los que se encuentran obras artística, científica o literaria; bienes y servicios únicos; comunicación social entre otros.

El énfasis en estos procesos y no en los demás es porque estos procesos se enfatizan más en el tema del objeto del uso de convenios de pago y como las instituciones como se indica en el texto de Roberto Martínez Nogueira (2014: 25), “la convicción de operar en un contexto lleno de incertidumbres y con recursos de poder limitados acelero la adopción de los nuevos enfoques”, que esto se comprende como el querer cumplir con los objetivos institucionales y sin una correcta planificación, teniendo los recursos suficientes en adquirir bienes, obras o servicios, sin cumplir los procedimientos contractuales y teniendo que ser cancelados por la adquisición de un servicio ya que ninguna prestación de servicio es gratuita y todo tiene un costo que debe ser cancelado.

Es por ello que se puede ver en la siguiente grafica como en un año se han realizado esa cantidad de contrataciones y debiendo ser más pero por la falta de planificación no son más y deben ser canceladas por medios excepcionales como lo son los “Convenios de Pago”.

Tabla 6. Cantidad de Procesos por Régimen Especial (2015)

	PROCEDIMIENTO	No. PROCESOS 2015	PRESUPUESTO 2015	ADJUDICADO 2015
RESUMEN PROCESOS RÉGIMEN ESPECIAL 2015	Giro específico del negocio de empresas públicas	1.094	\$ 157.960.480,18	\$ 157.960.480,18
	Publicación Especial	4.346	\$ 816.660.728,83	\$ 816.724.985,49
	Bienes y Servicios únicos	2.998	\$313.667.930,70	\$312.996.811,41
	Contratación interadministrativa	2.632	\$ 526.588.409,12	\$ 525.997.981,94
	Comunicación Social	3.730	\$ 192.152.056,64	\$ 191.009.426,96
	Repuestos o Accesorios	1.722	\$ 112.543.177,92	\$ 112.101.589,73
	Contrataciones con empresas públicas internacionales	33	\$ 475.478.437,67	\$ 475.477.876,11
	Contratación de Seguros	261	\$ 28.535.208,08	\$ 28.239.450,45
	Obra artística, científica o literaria	1.233	\$ 43.813.285,78	\$ 43.781.891,41
	Asesoría y Patrocinio Jurídico	145	\$ 11.548.839,18	\$ 11.546.836,76
	Cont. De Instituciones financieras y de Seguros del Estado	11	\$ 904.893,26	\$ 904.893,26
	Transporte de correo interno o internacional	26	\$ 622.072,61	\$ 618.394,04
	TOTAL	18.231	\$ 2.680.475.519,97	\$ 2.677.360.617,74

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública, Boletín Ejecutivo 2015, pág. 1.

Posterior a la revisión de los convenios de pago se puede observar que son tres los proveedores que tienen un mayor número de convenios de pago en relación con el resto de cantidad de proveedores, pero en esta cantidad el proveedor 1 tiene 12 convenios, el proveedor 2 tiene 19 convenios, el tercer proveedor tiene 15 convenios y el resto de proveedores oscilan con un número de convenios del 1 al 5.

El tiempo requerido para este proceso es de 7 días en la institución a la que se está haciendo el estudio de caso en la que se realizan las siguientes actividades.

- i. Se solicita la revisión del convenio de pago, por parte de la unidad requirente. Mediante Quipux solicita la revisión del convenio de pago, adjuntando el expediente físicamente con los documentos originales.

- ii. Verificación de la documentación, por parte de la Coordinación General de Asesoría Jurídica.
Se revisa los documentos que están físicamente adjuntos: **Si** está completa la información continua en la actividad 4; y, **No** está completa la información continua en la actividad 3.
- iii. Se realiza la devolución del trámite, por parte de la Coordinación General de Asesoría Jurídica.
Cuando no exista conformidad con los documentos revisados se devuelve el expediente físico al área requirente, con lo que se regresa a la actividad No. 1.
- iv. Se revisa el convenio de pago, asigna el número y se envía, por parte de la Coordinación General de Asesoría Jurídica.
Se revisa el contenido del convenio de pago.
- v. Se suscribe el convenio de pago, por parte del representante de la unidad requirente.
Cuando se remite el convenio de pago se lo hace en cuatro ejemplares para que se proceda con la firma.
- vi. Realiza la firma del convenio de pago y entrega, el proveedor
Este recibe el convenio de pago, lo firma y lo remite al representante de la unidad requirente.
- vii. Se entrega ejemplares de convenio de pago, por parte del representante de la unidad requirente.
Se recibe los convenios de pago firmados, se entrega una copia original firmada al proveedor, dirección jurídica de la institución, y las actividades 8, 9 y 10 se realizan a la par.
- viii. Se recibe y archiva un ejemplar, la Coordinación General de Asesoría Jurídica.
Se recibe una copia original para el archivo y se da fin al proceso en esta área.
- ix. Recibe un ejemplar (original), el proveedor.
Se recibe una copia original para su archivo respectivo y el proveedor ya no tiene que hacer más se da fin con esta área.
- x. Se remite el expediente completo y se solicita el pago, todo con documentos originales por parte de la unidad requirente.

Se realiza la solicitud para el pago adjuntando el expediente físico con todos los documentos originales y se envía.

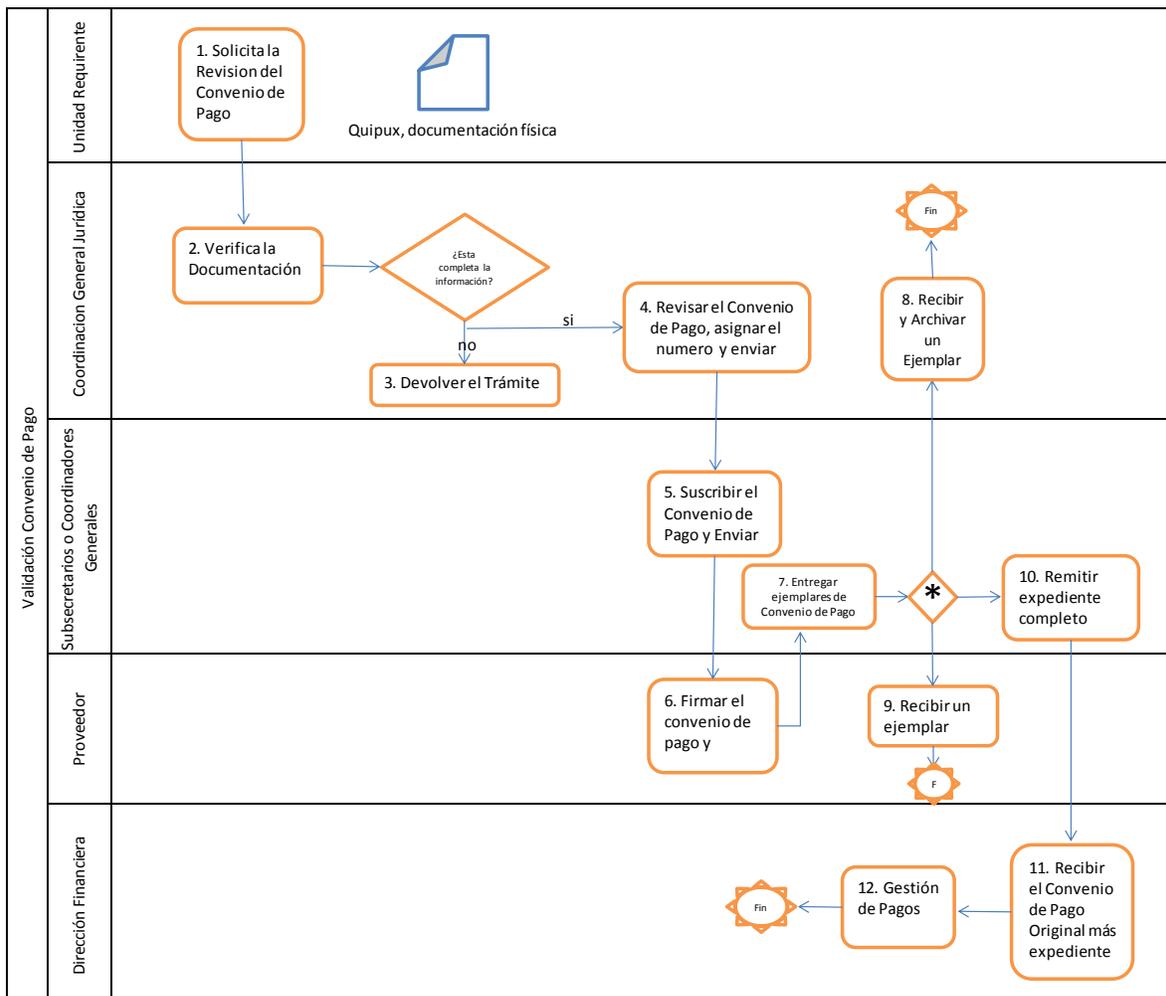
xi. Recepción del convenio de pago original, con el expediente físico, la solicitud de pago por parte de la Dirección Financiera.

Recepta todo el expediente fisco y con documentación en original.

xii. Se realiza la Gestión del Pago, por parte de la Dirección Financiera.

Se ejecutan las actividades que son netamente de financiero y se da fin al proceso.

Tabla 7. Estructura Validación Convenio de Pago (2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de documentación recopilada

4.2 Datos cualitativos

A continuación se explican las justificaciones y motivaciones para solicitar los convenios de pago así como los principales obstáculos o problemas detectados en el procesamiento de los convenios de pago. Finalmente se resaltan los vínculos entre planificación y contratación pública (problemas recurrentes que derivan en desfases).

En el análisis de estos procesos se ha observado que existe una constante y es la justificación en lo relacionado a lo normativo ya que como se observó en datos anteriores la mayoría de estos convenios han sido solicitados por un Área de la institución “X” siendo entre las justificaciones normativas las principales:

- a) El numeral 17 del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que nadie será obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo en los casos que determina la Ley.
- b) El artículo 116 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas dispone que *“los créditos presupuestarios quedarán comprometidos en el momento en que la autoridad competente, mediante acto administrativo expreso, decida la realización de los gastos, con o sin contraprestación cumplida o por cumplir y siempre que exista la respectiva certificación presupuestaria. En ningún caso se adquirirán compromisos para una finalidad distinta a la prevista en el respectivo presupuesto”*.
- c) El artículo 117 del Código Orgánico referido prescribe que *“La obligación se genera y produce afectación presupuestaria definitiva en los siguientes casos: 1. Cuando ineludiblemente por excepción deban realizarse pagos sin contraprestación, de acuerdo con lo que dispongan las normas técnicas de presupuesto que dicte el ente rector de las finanzas públicas; y, 2. Cuando se reciban de terceros obras, bienes o servicios adquiridos por autoridad competente, mediante acto administrativo válido, haya habido o no compromiso previo. El registro de obligaciones deberá ser justificado para el numeral 1 y además comprobado para el numeral 2 con los documentos auténticos respectivos. Para estos efectos, se entenderá por documentos justificativos, los que determinan un*

compromiso presupuestario y, por documentos comprobatorios, los que demuestren la entrega de las obras, los bienes o servicios contratados”.

- d) El numeral 1 del artículo 155 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva respecto de la terminación convencional, en lo pertinente prescribe “(...) *La Administración Pública está facultada, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, a celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin (...)*”.

Y como justificaciones de recepción del bien obra o servicio:

- a) Con fecha XXX de XXX de 2015, se suscribe la respectiva Acta Entrega Recepción Única y Definitiva de los servicios brindados por la compañía XXX XXX, y que fueron recibidos a entera satisfacción por la INSTITUCIÓN “X”.
- b) Con fecha XXX de XXX del 2015, el señor XX XXX Coordinador de XXXXXXXX y el señor XXXXXXXX, Subsecretario XXXX de la INSTITUCIÓN “X”, suscriben el Informe Justificativo de la Prestación del Servicio para Pago e indican que el servicio ha sido recibido a entera satisfacción de la institución por un monto de USD XXX,XX (XX XXX con XX/100 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA) incluido IVA.

Con estas justificaciones se configura la existencia de la recepción de la obra, bien o servicio y se verifica la existencia de una obligación pendiente de pago en la que no existe la suscripción de un contrato pero que ha sido adquirido para cumplir con los fines u objetivos de la institución.

En la revisión del expediente que debe tener cada convenio de pago se ha podido observar que en momentos por lo repetitivo de los convenios de pago por la falta de planificación se ha tomado como formato ciertas partes del documento del convenio de pago lo cual ocasionaba retrasos en la revisión del documento y del expediente en si para su procesamiento.

En el expediente la mala elaboración de los documentos son uno de los problemas que han provocado el retraso en la confrontación entre el expediente y el documento del convenio de pago el cual debe estar acorde a la justificación que debe contener esta figura jurídica de recepción y de prestación del bien, obra o servicio.

En síntesis, la falta de coordinación entre la planificación y la contratación pública provoca que para el cumplimiento de los fines institucionales se requiera adquirir bienes, obras o servicios, sin la respectiva suscripción de contratos que justifiquen la necesidad de adquisición y la debida justificación para proceder al pago para cumplir con las obligaciones adquiridas. Otro problema que es recurrente es que no se cumpla con los fines institucionales y una institución que no cumpla con sus objetivos o fines de su creación no justifica el por qué de su existencia lo que produce que una institución sea un gasto y no un servicio a la ciudadanía. Este problema ya se encontraba identificado en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en su considerando innumerado segundo se indica 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.”*

Esta constatación remite al texto de Nelson Shack sobre, la articulación entre el plan y el presupuesto: un tema recurrente en el trabajo del ILPES en la región indica que:

...el divorcio entre el plan y el presupuesto a nivel conceptual no puede existir, pues carece de sentido definir un qué sin que exista un con qué (como también carece de sentido sin un por qué, cómo, cuándo, dónde y quién). Lo que usualmente sucede es que cuando se elabora el presupuesto, las prioridades de gasto están definidas por el plan, pero no ese plan que está publicado y aprobado, muchas veces por una mera formalidad político-administrativa, sino otro plan, que está en la mente de las

autoridades³, muy condicionado por la coyuntura política, económica, social y ambiental del gobierno; esta dualidad genera lo que muchas veces he llamado una especie de “esquizofrenia en la gestión”, en el sentido de que las autoridades declaran y suscriben ciertas metas y objetivos, y en definitiva destinan los recursos (el dinero de los ciudadanos) a otras metas y objetivos (a veces significativamente diferentes de los primeros) (Shack, 2008: 140).

Es por eso que los gestores durante el ejercicio de sus funciones en la política pública tratan de combinar estos dos planos, buscando un escenario en el que se busca la eficiencia para cumplir los procedimientos para cumplir los fines u objetivos institucionales. Es decir, una correcta y adecuada planificación debería orientar a que los fines institucionales se cumplan de una mejor manera y se cumplan los fines y objetivos institucionales, algo que no se cumple al instrumentar los convenios institucionales como una práctica recurrente en la administración pública.

5 CONCLUSIONES

Reflexiones en torno a aspectos conceptuales

Los convenios de pago son mecanismos excepcionales para el cumplimiento de obligaciones contraídas por la adquisición de bienes, obras o servicios que no han sido adquiridos de forma regular por medio de la suscripción de un contrato pero que resultan necesarias para cumplir los fines institucionales. Cabe recordar que la planificación sólo es sostenible cuando se formaliza por medio del presupuesto, como instrumento mediante el cual el gobierno delega a las instituciones la autoridad para usar los recursos públicos con el fin específico de producir resultados que satisfagan los objetivos por los que fue creada cada entidad. Sin embargo, en el caso de que la planificación sea ineficiente ésta no va a ser sostenible y va a requerir de mecanismos alternativos para poder cumplir con las actividades propuestas en el marco de los objetivos institucionales.

Martínez Nogueira (2014, 24), al hablar en términos conceptuales sobre la falta de planificación integral que contemple la sostenibilidad de las acciones públicas indica que: “es así como se multiplicaron los casos de escuelas u hospitales construidos sin maestros, médicos o recursos para gastos corrientes, infraestructuras costosas y de muy bajo impacto, objetivos enunciados sin sustento en análisis de factibilidad rigurosos ni traducibles en metas y actividades para alcanzarlos, ambigüedades que no permitían el monitoreo o la evaluación rigurosos, etc. (...)”.

Se debe tener en cuenta que existe una coyuntura entre el plan y el presupuesto ya que no es un tema netamente normativo, “sino que requiere de procesos interoperables, que haga posible la interacción entre los actores de esos procesos y la integración de los sistemas de información que soportan las decisiones relacionadas con dichos procesos” (Shack, 2008, 145). En este tema es importante tener presentes a los cuatro macroprocesos globales que se relacionan con la gestión de recursos:

- i. Planificación estratégica.
- ii. Programación táctica.
- iii. Gestión operativa.
- iv. Evaluación retroalimentadora.

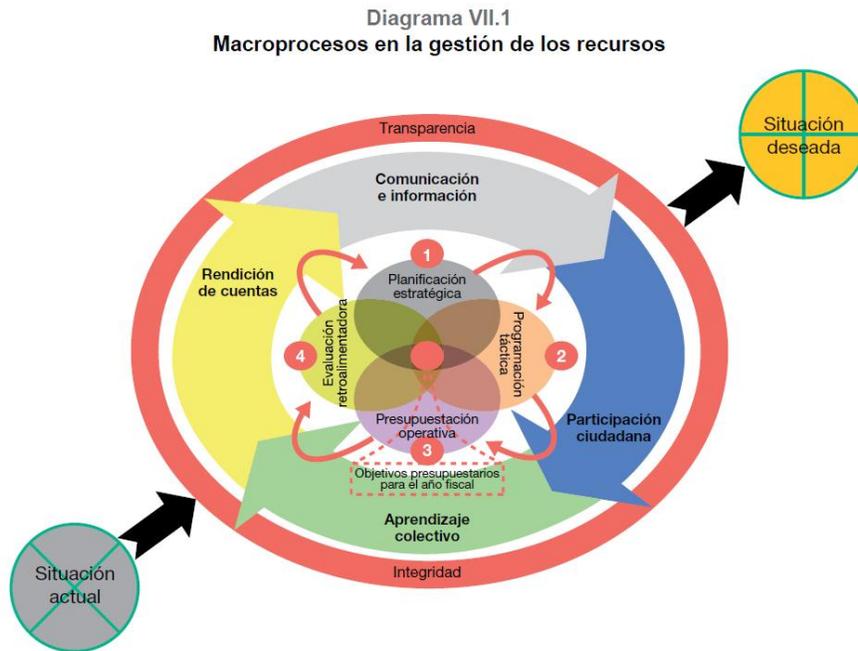
La planificación estratégica debe realizarse a una escala gubernamental en nuestra situación una planificación de manera institucional para poder llegar a cumplir los fines u objetivos institucionales por ello entre las conclusiones incluyo lo que dice Martínez Nogueira.

“Si bien el gobierno nacional y sus ministerios deben contar con capacidad analítica suficiente como para alimentar “estratégicamente” las decisiones políticas, esa capacidad debería instalarse también en las organizaciones públicas, identificando y evaluando alternativas, los actores relevantes, sus estrategias de acción, las consecuencias no previstas, las relaciones estructurales, etc” (Martínez, 2014: 30).

Una institución debe contar con una capacidad analítica que permita establecer una estrategia de que se vayan complementado las obras, bienes y servicios tanto los planificados con los no planificados. Durante el análisis se pudo observar que existían duplicidad de obras, bienes y servicios en los convenios de pago porque no existe una estrategia que permita optimizar los recursos adquiridos y poder tener un mejor alcance y cumplir de una manera más efectiva con los objetivos para los cuales existe la institución. El tema de duplicidad de servicios es muy reiterativo por la falta de una correcta planificación y el uso excesivo de los convenios de pago. Se puede colegir que una correcta planificación implica optimizar costos pero también llegar a un mayor número de actores con mejores servicios públicos en busca del cumplimiento de objetivos institucionales, en pro de la ciudadanía.

Concomitantemente, Nelson Shack (2008, 147) señala que para una correcta articulación entre el plan y el presupuesto, la planificación debe establecer “quién los ejecutara, cómo, cuándo, con qué tipo de recursos, provenientes de que fuente de financiamiento, a través de que programa de gasto, entre otros aspectos, y sobre todo como se comprobara si se está logrando la meta prevista a lo largo de todo el proceso de generación de valor de la acción pública y no solo en términos del impacto” pues de lo analizado en el estudio de caso se vio que solo se buscaba el cumplimiento de objetivos sin establecer metas o una planificación que permita una optimización de recursos.

Gráfico 1. Articulación Plan y Presupuesto (2008)



Fuente: Nelson Shack, "La articulación entre el plan y el presupuesto: Algunas experiencias en América Latina", *Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados: Documentos presentados en las reuniones de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Diálogo Regional de Política*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2008.

Adicionalmente, Jorge Hintze (2008, 148) manifiesta que el costo por la desorganización es la "pérdidas de recursos", que son eventos no deseados por que constituyen en fallas y que se aplica a productos no logrados. Los convenios de pago constatan una des planificación y aunque se busca el no afectar al Estado con medidas de control para el uso de estos mecanismos, la institución al tener la necesidad de cumplir con sus lineamientos y no haber planificado a corto plazo se ve obligada a la adquisición de un servicio, obra o bien que sea a menor costo sin observar una mejor calidad, se adquieren bienes, obras o servicios por el querer cumplir justificando el precio con valores del mercado, se deja una brecha en los mismos en lo relacionado a la calidad y se afecta de esta manera al Estado en sus bienes, obras o servicios adquiridos al no haber tenido una buena planificación y dar el cuidado que merecen los recursos públicos. Es así que en este estudio de caso se puede ver como una falta de planificación provoca que se dé un excesivo uso y aplicación de mecanismos excepcionales para cumplir con obligaciones económicas contraídas.

Esta falta de planificación es sostenible mientras existan recursos que la soporten pero insostenible en un sistema económico con medidas de austeridad y así no existieren estas

medidas, todo debe estar planificado para evitar lo que comúnmente se dice que en *Arca abierta el justo peca*. Al no haber una planificación adecuada y adquirir bienes, obras o servicios que estaban fuera de la planificación pero que sirven para el cumplimiento de los fines institucionales se obliga a perder actividades obras o servicios que sí se encontraban planificados o por disposiciones de autoridades de una institución que dejan de lado lo planificado y se centran en el cumplir lo principal y no lo accesorio.

Reflexiones en torno al estudio de caso

En atención a las preguntas iniciales, se sostiene que los convenios de pago alteran la planificación institucional, no en el sentido de que no se cumplan con las actividades, sino que por la falta de una correcta planificación y por decisiones de las autoridades de ese momento para poder cumplir con las necesidades institucionales obliga a que se altere la planificación institucional en el sentido de que los tiempos o los anexos a los servicios prestados sean más cortos o no contemplen todo lo que se tenía planificado y es en ese momento cuando se adquieren bienes, obras o servicios fuera de la planificación los cuales se debe cumplir de alguna manera con las obligaciones contraídas es decir por medio del “Convenio de Pago”.

El análisis realizado en la institución “X” demostró que hay una falta de planificación y programación táctica que ubique a la institución en un escenario fiscal de mediano plazo que establezca cuáles son los principales fines u objetivos que se espera llegar a alcanzar durante el periodo fiscal. Los fines u objetivos institucionales han sido planificados a largo plazo pero no existe una planificación anual eficiente en cuanto a la programación de actividades (obras, bienes o servicios). Esta descoordinación se afecta su ejercicio y provoca el uso del mecanismo excepcional denominado Convenio de Pago.

La planificación se preocupa de pasar de la situación actual a la situación deseada, la debería existir transparencia, integridad, participación ciudadana, aprendizaje colectivo, rendición de cuentas, comunicación e información (ver gráfico No. 1). Es por ello que se requiere de una Gestión Operativa, que es una gestión en el sentido de periodicidad anual y como se deberá ir ejecutando y reajustando a lo largo del año para poder tener una planificación que evite el uso excesivo de los convenios de pago. Con este antecedente se

recomienda la elaboración de marcos lógicos e implementación sistemática de métodos de costeo asociados a una contabilidad con base devengada. Esto es para evitar problemas de sostenibilidad. En este sentido es importante ir concluyendo que la planificación debe considerar aspectos como que exista un apropiado arreglo institucional y disposición de personal calificado en las áreas de planificación, presupuesto y gestión.

La manera en la que se ha recurrido en el uso de los convenios de pago conforme lo analizado en el estudio de caso, es porque existe una gran cantidad de estos instrumentos realizados por la institución “X” con una misma empresa o empresas que prestan similares bienes, obras o servicios, justificando la mayoría de convenios de pago con informes técnicos que muestran la necesidad imperiosa de la adquisición del bien, obra o servicio, se justificó con la constitución en lo referente a que todo trabajo debe ser remunerado y la constante repetición de la misma justificación hace que los convenios de pago sean bastante observables por los entes de control tanto en la justificación de su requerimiento y en el uso de recursos pues se adquieren en exceso bienes, obras o servicios con el mismo objeto. Todo esto mostró que existe una falta de eficiencia en el uso de los recursos pero no porque no exista medidas de control, las cuales hay pero al no haber una correcta planificación provoca que se desperdicie recursos poco a poco con la adquisición de bienes, obras o servicios fuera de la planificación y obviamente se requiera cumplir con la obligación de pago lo cual va sumando y son recursos que se los podía dar otro uso o para bienes, obras o servicios que se encuentren planificados.

Para usar este mecanismo extraordinario de una manera adecuada y no tener conflictos a futuro con la Contraloría General del Estado es importante usar el convenio de pago por temas como son pausas en la prestación de servicios en las que se requiere el lanzamiento de un nuevo contrato, ejemplo contrato de servicio de telefonía móvil con una duración de enero a diciembre pero para el próximo año hasta que se realice el nuevo contrato que se realizaría sería después de unos 15 a 20 días pero el servicio por su necesidad no se puede suspender por ello es el justificar la necesidad y que toda actividad que sea puramente institucional sea planificada o en su caso tener del presupuesto de la institución un monto separado para que de ese monto se pueda ir realizando reformas al PAC en el que se incluya la actividad a ser contratada y no se tenga que recurrir a este mecanismo que es

excepcional y que en el caso de una recurrencia en su uso este se demuestre que no hay una excepcionalidad sino que se lo usa para ya de una manera cotidiana y que no se están siguiendo los parámetros establecidos por el Servicio Nacional de Contratación Pública. Por ello el uso de una manera adecuada es únicamente el saber aplicarlos en momentos excepcionales o por servicios que no se pueden suspender como telefonía móvil, internet entre otros y si es para la adquisición de nuevos servicios usar el procedimiento establecido por el Servicio Nacional de Contratación Pública.

Teniendo en cuenta estos aspectos presentes es muy importante el planificar para no tener problemas a futuro por el querer cumplir con los fines institucionales se deba adquirir obligaciones sin la suscripción de contratos o faltando a las normas procesales establecidas en materia de contratación pública establecidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

6 BIBLIOGRAFÍA

Araya, Juan (2006), “Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados”. *División de Comercio Internacional e Integración*. Santiago de Chile.

Bozeman, Barry (1998), “La Gestión Pública – Su situación actual”. *Fondo de Cultura Económica*. México.

CEPAL (2002), “La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: análisis crítico y perspectivas”. *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social*. Santiago de Chile.

CEPAL (2014), “Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe”. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Repositorio digital CEPAL.

CEPAL (2015), “Propuesta estratégica y gestión de recursos”. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Vigésimoquinta Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Repositorio digital CEPAL.

Hintze, Jorge (2008), “La desorganización óptima. Revista del CLAD Reforma y Democracia”, núm. 42, octubre, 2008, pp. 131-172. Caracas, Venezuela.

Hintze, Jorge, *Administración de Estructuras Organizativas*.

Lira, Luis (2006), “Revalorización de la planificación del desarrollo”. LC/IP/L.274 Santiago de Chile.

Martínez, Roberto (2014), “El planeamiento estratégico y el mejoramiento de la gestión pública”. En Jorge Walter y Diego Pando (comp.) *Planificación Estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. Buenos Aires: SAAP, CERALE, p. 21-37.

Nava, Oscar (2009), “El principio presupuestario de no afectación de los recursos públicos y los ingresos excedentes”. En *Reforma Hacendaria en la Agenda de la Reforma del Estado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 117-124.

Perrotti, Daniel y otros (2015), “Evaluación Social de Proyectos”, Publicación de las Naciones Unidas. Repositorio digital CEPAL.

Rufián, Dolores (1993), “El régimen jurídico de la planificación en América Latina”. Cuadernos del ILPES 37/LC/IP/G.64-P Santiago de Chile.

Shack, Nelson (2008), “La articulación entre el plan y el presupuesto: un tema recurrente en el trabajo del ILPES en la región”.

Suarez, Gonzalo y otro (2007), “Manual de contratación pública electrónica para América Latina”. *CEPAL*. Repositorio digital CEPAL.

Subsecretaria de Gestión Estratégica e Innovación (2011), “Manual de Contratación Pública”. Presidencia de la Republica. Quito-Ecuador.

Vaca, Cristóbal (2015), “Fundamentos de la Contratación Pública”. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito.

NORMATIVA

Constitución De La Republica Del Ecuador (2008), Registro Oficial 449 de 20 de octubre del 2008.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 04 de agosto del 2008.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP, Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de octubre del 2010.

Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo del 2009.

Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Turismo, Registro Oficial Edición Especial 85 de 20 de diciembre del 2013.

Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Educación, Registro Oficial Edición Especial 259 de 07 de marzo del 2012.

Estatuto Orgánico por Procesos Del MAGAP, Registro Oficial Edición Especial 198 de 30 de septiembre del 2011.

Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, ERJAFE, Registro Oficial 536 de 18 de marzo del 2002.