

LA IMPORTANCIA DEL PLANEAMIENTO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA*

THE IMPORTANCE OF PLANNING IN PUBLIC PROCUREMENT

*Lucimar Rizzo Lopes dos Santos***

Resumen: La función del administrador público consiste en planear, trazar metas y objetivos, con la finalidad de no causar perjuicios a la Administración Pública. De esta manera se evita la gestión ineficiente y contraria a los mandatos de la ley de licitaciones.

Palabras-clave: Contratación pública - Planeamiento - Licitación.

Abstract: The role of the public administrator is to plan, set goals and objectives, in order not to cause harm to the Public Administration. In this way, inefficient management and action contrary to the tender law are avoided.

Keywords: Public act of contract - Planning - Tender.

Sumario: I. Introducción.- II. La importancia del planeamiento en el proceso de compras.- III. La importancia de la planificación en el proceso de contratación de servicios.- IV. Consideraciones finales.- V. Bibliografía.

I. Introducción

Las reflexiones presentadas a lo largo del artículo abordan la problemática de las compras públicas en el ámbito del derecho público brasileño, aunque pueden aplicarse a cualquier país, ya que se trata de un tema relevante inserto en la economía mundial, que representa un gasto significativo del erario público.

Específicamente en relación con América Latina, se observa que tanto Brasil como Argentina poseen reglamentación para la contratación pública. Ambos países cuentan

*Trabajo presentado el 12 de febrero de 2017 y aprobado para su publicación el 2 de marzo del mismo año.

**Graduada en Administración, Centro Universitario del Distrito Federal, Brasilia DF, Brasil. Graduada en Derecho, Centro Universitario del Distrito Federal, Brasilia DF, Brasil. Docente Especialista en Gestión en Logística en la Administración Pública, Centro Universitario del Distrito Federal, Brasilia DF, Brasil. Especialista en Gestión en la Administración Pública, Centro Universitario, FAE Curitiba, Brasil. (E-mail: lucimarizzo@gmail.com).

con legislaciones constitucionales e infra constitucionales (federales en el caso de Brasil, nacionales en lo que se refiere a Argentina).

Tanto en Argentina como en Brasil el proceso de compra está evolucionando hacia un mayor grado de transparencia. Hay sistemas de gestión electrónica de compras y de contrataciones en ambos países: en Argentina corresponde al portal compra.ar y en Brasil al portal comprasgovernamentais.gov.br.

En ese sentido, el artículo presenta en su núcleo central una reflexión importante sobre la necesidad de planeamiento como una herramienta imprescindible en la ejecución de los objetivos previamente determinados, es el pilar sobre el cual se realizará la contratación pública.

Es importante que la anticipación de hechos futuros esté incorporada en la Administración Pública. Es necesario considerar la estructuración de las incertidumbres a futuro.

Debe destacarse la definición de planeamiento consignada por Brasil (1976, p. 6): "Planeamiento es la selección de los medios más eficaces (estrategia) para la obtención de los fines (política) programados".

No sería posible expresarlo mejor ni con tanta precisión. En realidad, planeamiento es la selección de los medios apropiados para la realización de fines políticos, económicos y sociales deseados para el bien común o, en la bella síntesis de Brasil (1976 p. 6), la "estrategia de una política" beneficiosa para el Estado.

Planear es pensar con antelación en los objetivos y en las acciones. Los actos administrativos deben basarse en algún método, plan o lógica y no en suposiciones. Los planes organizan y definen al mejor procedimiento para alcanzarlos, por ello dichos planes deben constituir los ejes fundamentales sobre los cuales:

- Las organizaciones obtienen y aplican los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos.
- Los miembros de las organizaciones realizan actividades consistentes con los objetivos y procedimientos seleccionados.
- El progreso en la dirección de los objetivos puede medirse, a fin de poder realizar ajustes, en caso de necesidad.

El proceso de planear involucra por lo tanto un "modo de pensar"; un modo de pensar involucra análisis; los análisis involucran cuestionamientos sobre lo que se realizará: cómo, cuándo, cuánto, para quién, por qué, por quién y dónde será llevado a cabo.

Uno de los presupuestos básicos de la administración es el Planeamiento, que debe ser la raíz de toda práctica gerencial. En la Administración Pública el gestor debe pensar antes (prever acciones y repercusiones, prestar atención a los siguientes aspectos: selección del objeto, el más indicado en función de la necesidad; compatibilización del tiempo vs. objeto; adecuación al debate entre los encuadramientos legales posibles. En definitiva: ¿cómo hacer más operativa la compra? ¿Qué hacer primero? ¿A quién realizar el pedido? ¿Quién debe estar involucrado? ¿Quién será responsable y cuál será su grado de responsabilidad? ¿Cuáles serán los probables proveedores? ¿Qué cláusulas deben incorporarse en la minuta del contrato? (OLIVEIRA, 1998).

La práctica del planeamiento en las compras públicas pretende corregir distorsiones administrativas, facilitar la gestión, modificar condiciones indeseables para la Administración, remover obstáculos institucionales y asegurar la viabilidad de propuestas estratégicas, objetivos a ser alcanzados y acciones a desarrollar. El planeamiento es de hecho una de las funciones clásicas de la administración científica indispensable para el gestor.

Es esencial planear la adquisición de materiales y la contratación de servicios, constituye el punto de partida para una gestión efectiva de la máquina del Estado, en la cual la calidad del planeamiento dictará el rumbo para una buena o una mala gestión. (ANDRADE *et al.*, 2005).

El planeamiento es tan importante para la Administración Pública que hay un capítulo en la ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil, ley complementaria n° 101, del 04 de mayo de 2000, Capítulo II, Del Planeamiento (art. 3 al 10) específico para el tema. El planeamiento es el punto de partida de la ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) y está constituido por tres instrumentos: Plan Plurianual, ley de Directrices Presupuestarias y ley Presupuestaria Anual.

Se infiere, por lo tanto, que el planeamiento es un instrumento complejo, que debe prever metas, límites y condiciones para gastos tributarios y generación de gastos. El artículo 1°, inciso 1° de la Ley de Responsabilidad Fiscal brasileña no deja dudas en lo que se refiere a esta interpretación:

Art. 1

1. La *responsabilidad* en la gestión fiscal presupone la acción *planeada y transparente*, en la cual se previenen riesgos y se corrigen desvíos que puedan afectar el *equilibrio* de las cuentas públicas, mediante el cumplimiento de metas de resultados entre ingresos y egresos y la obediencia de límites y condiciones en lo que se refiere a gastos tributarios, generación de gastos de personal, seguridad social y otros, deuda consolidada y mobiliaria (valor gastado por las administraciones públicas en la compra de muebles y otras necesidades administrativas para que los organismos públicos puedan funcionar), operaciones de crédito, inclusive por anticipación de ingresos, concesión de garantía e inscripción en Restos a Pagar (el resaltado nos pertenece).

El planeamiento en el derecho público e inclusive en la Administración Pública no es una idea nueva, pero se presenta en forma expresiva y con una nueva dimensión en la LRF, por lo que adquiere un fuerte contenido. En varios pasajes, la ley insiste en la necesidad que el administrador tiene de *planear*, en el sentido de prever acciones, proyectar situaciones, diagnosticar con precisión lo que desea y dispone, inclusive en términos de recursos públicos, y en cómo deberá alcanzar concretamente las metas delineadas. La misma Constitución Federal de Brasil se refiere al planeamiento en su artículo 174. No se concibe que la Administración Pública pueda dar cumplimiento al principio de eficiencia (artículo 37, "*caput*"), en ausencia de planeamiento de acción estatal (FIGUEIREDO, 2001).

La preocupación por el planeamiento constituye la esencia de la ley. Aunque el término no aparezca en otros dispositivos, la interpretación del conjunto de la ley no

deja dudas. El gestor público no conseguirá cumplir los objetivos de la ley si falta planeamiento económico y financiero bien estructurado.

El proceso de adquisición de productos y contratación de servicios en la Administración Pública comprende tres fases: planeamiento, licitación y ejecución del contrato.

Estas fases son profundamente interdependientes. Se percibe, por las numerosas *sentencias* emitidas por el Tribunal de Cuentas de la Unión Federativa de Brasil (TCU), que la Administración Pública se está preocupando mucho por la fase de licitación, dejando relegadas a un segundo plano a las demás fases. Esto está perjudicando la eficacia de las contrataciones. Si la organización no valoriza el planeamiento, las contrataciones serán conflictivas porque la tendencia de la organización es actuar “apagando incendios”. Esto ocurre cuando las medidas de contratación solo comienzan a ser tomadas a partir del momento en que se nota la falta de algún material o servicio y es inminente la discontinuidad en la ejecución de los servicios por esta causa. Los gestores públicos son responsables de realizar un adecuado planeamiento de adquisiciones y contrataciones, principalmente de materiales de uso cotidiano como materiales de consumo y servicios que son considerados continuos.

Sobre el aspecto mencionado en el párrafo anterior, OLIVEIRA (1998) distingue tres tipos de planeamiento en los grandes niveles jerárquicos:

- Planeamiento estratégico
- Planeamiento táctico
- Planeamiento operacional

Aplicando esta doctrina, en el ámbito de las contrataciones públicas se pueden definir de la siguiente forma:

- a) Nivel estratégico
 - Establecer los objetivos institucionales.
- b) Nivel táctico
 - Establecer lo que deberá realizarse y cuáles serán los objetivos y metas a alcanzar, en función del planeamiento estratégico.
- c) Nivel operacional
 - Establecer cómo deberán realizarse las acciones a nivel operacional.

Por sus características operacionales, el proceso de contratación en el ámbito de la Administración Pública sufre la intervención de agentes internos y externos y está sujeto a diversos eventos que pueden generar riesgos y comprometer la obtención de un resultado eficaz y eficiente. Para minimizar el posible compromiso ante eventos inesperados, pero perfectamente previsibles, la instrucción del proceso de licitación debe ser planeada adecuadamente, a fin de contemplar la satisfacción de las necesidades demandadas por la Administración Pública en el contexto ofrecido por el mercado, en plena conformidad con las normas y dispositivos legales específicos y correlatos relativos al objeto licitado.

En ese sentido, resulta importante mencionar que el tiempo de reposición del sector público es mayor que el observado en el sector privado. Dicho tiempo de reposición puede dividirse en dos fases: la selección del proveedor, con la emisión de la orden

de compra o contrato, y la entrega, por parte del proveedor, del producto comprado. COSTA (1998, p. 9), al comparar el tiempo de reposición del sector privado con el público, afirma que se puede estimar el tiempo mínimo de la competencia en cerca de 90 (noventa) días. No obstante, considerando las fases de licitación, dispuestas en el artículo 27 de la Ley de Licitación y Contratos, desde el tiempo de reposición (observado a partir de la emisión de la requisición, o sea, de la formalización de la demanda) hasta la recepción del objeto, para la modalidad de competencia del tipo “menor precio”, se puede estimar el tiempo mínimo, a partir de la publicación del edicto hasta la entrega del objeto, en 120 (ciento veinte) días, sin considerar que se conduce más de un proceso por vez y si no se producen acciones judiciales que retarden aún más el proceso.

Como consecuencia de esa demora, el planeamiento debe ser muy preciso, con el objetivo de construir escenarios (proyecciones), para prever posibles acontecimientos y permitir que el gestor público pueda formular alternativas de acción. Para ello deben considerarse algunos factores como los antecedentes y los resultados pretendidos, para estar en condiciones de realizar un proceso de compra con éxito, sin causar perjuicios a la Administración Pública. De esta manera se evita la práctica de la gestión ineficiente y contraria a los dictámenes de la Ley de Licitaciones n° 866/93, como por ejemplo:

- a) Prorrogar contratos cuya continuidad ya no resulte ventajosa.
- b) Efectuar contratos de emergencia cuando se trata de servicios de naturaleza continua imprescindible y no hubo posibilidad de prorrogar el contrato que está por vencer.
- c) Atrasar la atención de las necesidades internas de la Administración llegando a comprometer la prestación de un servicio esencial para la sociedad.
- d) Comprometer todo el proceso prácticamente concluido, en razón de una propuesta de precios ya vencida, que el proponente se niega a revalidar.

Las fallas mencionadas en el párrafo anterior, que ocurren en el proceso de adquisición de productos y contratación de servicios, como consecuencia de la ineficiencia o ausencia de Planeamiento, son consideradas por el Tribunal de Cuentas de la Unión (1) como procedimientos irregulares, conforme se explicita a continuación:

- 1 - Dispensa indebida de licitación con base en el art. 24, inciso IV (emergencia/calamidad)
 - 1.1. Para ser considerado legal el TCU exige la satisfacción de las siguientes condiciones:
 - a) que la situación adversa *no sea consecuencia de la falta de planeamiento*, de la desidia administrativa o de la mala gestión de los recursos disponibles;
 - b) que exista una urgencia real de atención para minimizar riesgos para bienes o para la salud o la vida de personas;
 - c) que el riesgo, además de concreto y efectivamente probable, se muestre inminente y gravoso;
 - d) que la contratación se circunscriba a la atención de la situación de emergencia;
 - e) que el plazo máximo sea de 180 días.

(1) Licitações e Contratos. Orientações Básicas. Tribunal de Contas da União. Brasília – 2003, p. 31; Acórdão/TCU n° 85/1999 – P; Acórdão/TCU n° 33/1998 – P; Acórdão/TCU n° 78/2003 – P; Acórdão/TCU n° 21/2002 – P; Acórdão/TCU n° 84/2002.

- 1.2. Sugerencias del TCU para la corrección:
 - a) *Realizar el planeamiento de las acciones*
 - b) Controlar el cierre de los contratos
 - c) Promover licitaciones con anticipación
- 2 - Fraccionamiento de los gastos - prohibición legal: art. 23, § 5° de la ley 8.666/93
 - 2.1. Sugerencias del TCU para la corrección
 - a) Observar el principio de anualidad del presupuesto
 - b) *Planear los gastos* para todo el ejercicio financiero, a fin de establecer la modalidad de licitación adecuada
- 3 - Prórroga de contrato con posterioridad a su finalización - prohibición legal: art. 65 de la ley 8.666/93
 - 3.1. Sugerencias del TCU para la corrección
 - a) *Planear en forma técnica* el tiempo de ejecución de proyectos y actividades
 - b) Estar atentos a los plazos finales de los contratos

Confrontando los conceptos de NOBREGA (2005, pp. 7-9), el administrador público está incumbido legalmente de planear las diversas etapas de que se compone el procedimiento licitatorio. Sin embargo, más que garantizar su legalidad, de esta planificación deriva el cumplimiento de los demás principios como economicidad, razonabilidad, moralidad, igualdad, impersonalidad, publicidad, juzgamiento objetivo, vinculación al instrumento convocatorio, además de evitar contrataciones indebidas mediante dispensa de licitación bajo alegación de emergencia y/o urgencia, tan combatidas por los Tribunales de Cuentas. De allí proviene la relevancia del planeamiento.

El legislador le exige al administrador público que proceda con objetividad para que el objeto adquirido sea exactamente el deseado en lo que se refiere a la calidad y cantidad necesarias para la satisfacción del interés público. Se resalta aquí la necesidad de realizar una evaluación previa de las necesidades efectivas de la Administración para que no haya desperdicios ni gastos innecesarios.

Se constata que el riesgo que corre la Administración Pública al ejecutar por ejemplo obras públicas sin el mínimo planeamiento interno regido por la legislación es muy alto. Se constata también, que la ausencia de planeamiento culmina con la pérdida de recursos públicos en obras inacabadas, obras ejecutadas sin observancia de normas técnicas, obras pagas y no ejecutadas, obras sobrefacturadas y obras con gastos indebidos.

II. La importancia del planeamiento en el proceso de compras

La Ley de Licitaciones y Contratos Administrativos, en su artículo 14, establece de forma objetiva: para que la Administración efectúe cualquier compra, primeramente, debe obedecer a dos principios fundamentales: la definición precisa de su objeto y la existencia de recursos presupuestarios que garanticen el pago resultante.

Así está determinado en el artículo 14 ya mencionado, *verbis*:

Art. 14 - Ninguna compra será realizada sin una adecuada caracterización del objeto e indicación de los recursos presupuestarios para su pago, bajo pena de nulidad del acto bajo responsabilidad de quien lo hubiere realizado.

La compra representa una parcela significativa de los gastos públicos y por ende debe merecer una ponderable atención de la Administración.

En el contexto de la administración pública federal no existen procedimientos y herramientas que realicen el relevamiento sistemático de las demandas de materiales, productos y equipamientos, en conexión con la gestión de stocks y con estrategias y políticas de compras. Por otro lado, la legislación focaliza de forma restringida, tan solo los procedimientos relacionados con la selección del proveedor y el rito de compra o contratación *stricto sensu*. La normalización y las prioridades de política en el área de compras tienden a focalizar en demasía el cumplimiento de los requisitos de regularidad legal de los procedimientos de compras, lo que con frecuencia se transforma en un puro y simple control formal del proceso (FERNANDES, 2001, 1-20).

El perfil de compras de la administración federal es el de un comprador mayorista cuando se considera en conjunto, a pesar de la reducción que producen en el valor total las actividades de numerosos organismos públicos con autonomía para efectuar contrataciones.

Las compras, por lo tanto, exigen planeamiento, de manera que se atienda a la necesidad colectiva en tiempo y forma, sin que el proceso pueda resultar comprometido. El procedimiento para comprar exige la interacción del cumplimiento de las normas legales y técnicas y de las conductas de personas y sectores que finalmente se benefician con la disponibilidad de recursos, tan escasos, si se compara con las necesidades colectivas.

A título ilustrativo se destacan a continuación algunos tópicos a seguir para realizar el planeamiento:

1. Conocer el nivel de necesidad de la compra.
2. Saber la proyección de la demanda (consumo promedio).
3. Precisar las cantidades necesarias.
4. Especificar lo que se desea adquirir (especificación, código, diseños, componentes, entre otros).
5. Estimar una durabilidad probable.
6. Establecer un plazo máximo de espera para que el pedido sea atendido.

La falta de un planeamiento general de compras tiene como efecto principal la existencia de datos no confiables, la realización de compras innecesarias y no planeadas, la ineficiencia en la atención al usuario y la pérdida de materiales, entre otros.

El planeamiento de la necesidad de materiales es una herramienta de la metodología de control de stocks. La gran ventaja de su aplicación es que permite ver en forma rápida el impacto de cualquier cambio en dicho planeamiento. Así se puede saber qué ítems faltan y tomar las medidas correctivas, y los stocks en exceso para cancelar o reprogramar pedidos, con el objetivo de mantener dichos stocks en niveles razonables. (DIAS, 2000, p. 320).

Se parte del presupuesto de que una buena compra depende de un buen planeamiento.

Además, con una economía estabilizada y un mercado abastecido no se vislumbra la necesidad de mantener un stock alto, además del hecho de que los gastos públicos deben limitarse al presupuesto.

En otros términos, vivimos la era de la limitación y de la escasez de recursos. Lo estratégico es reducir stocks, sin comprometer por ello el funcionamiento normal de la Institución, con la garantía de continuidad de los programas de gobierno. Acumular stock es una forma de desperdiciar recursos.

Con respecto al contexto abordado en el párrafo anterior, resulta claro que no está vedada al administrador la posibilidad de adquirir determinado producto en forma financiada, siempre que esta fragmentación en las compras relativas a objetos idénticos esté prevista en el planeamiento de gastos para el ejercicio, de modo que el total de cada compra no sea considerado en forma aislada, esto último a los fines de definir la necesidad de la realización de una licitación. De esta manera, se impone, en el caso del pago a crédito, que se sumen todas las cuotas previstas para el ejercicio, a fin de que se viabilice la programación previa a la realización de la licitación, así como su modalidad.

Es bastante común, aunque se trata de algo irregular e ilegal, el procedimiento administrativo de fragmentar las compras, para mantener el valor de cada adquisición individual dentro del límite impuesto por la ley 8666/93, para viabilizar la dispensa de licitación. Así, al contrario de efectuar una compra programada de determinado material, mediante proceso licitatorio, el administrador opta por fragmentar la adquisición en pequeñas compras, para que el valor individual de cada una de ellas esté por debajo del límite de R\$8.000,00, dando oportunidad de esta forma, a la dispensa de licitación.

Compras frecuentes, en pequeñas cantidades, segmentadas, bajo régimen de urgencia constituyen problemas comunes y frecuentes en el servicio público, en su mayoría por falta de planeamiento y programación de las compras, lo que genera irregularidad en el abastecimiento y riesgo de desperdicio de recursos, pues compras reducidas y bajo el régimen de urgencia tienden a presentar precios mayores. Con la organización del proceso de compras se optimizan los recursos, se racionaliza el aspecto cuantitativo de las compras y la atención es mejor.

Una solución para el problema de la adquisición de esos materiales podría ser la adopción del Sistema de Registro de Precios, según lo previsto en la ley n° 8666/93, en su art. 15, reglamentado por el decreto n° 3.931, de 19 de septiembre de 2001, el cual amplió significativamente la aplicación de este instrumento y el decreto federal n° 4.342/02, que de acuerdo con algunos pensadores, principalmente Marçal Justen Filho en su obra *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, Ed. Dialética, 11ª edição, p. 109, introdujo ampliaciones innecesarias y hasta ilegales. Y por último el decreto n° 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

III. La importancia del sistema de registro de precios en el proceso de compras

El Sistema de Registro de Precios permite no solo que se evite la realización de licitaciones múltiples, sino que también reduce costos de almacenaje, produce mayor celeridad en la realización de las adquisiciones y permite adecuar los pagos de los proveedores a la dinámica de la ejecución presupuestaria y financiera.

De acuerdo con el pensamiento de varios especialistas e inclusive, basándose en la legislación específica, las ventajas de utilizar el Sistema de Registro de Precios son:

- a) Es independiente de la previsión presupuestaria. Ello ocurre porque no hay obligatoriedad de efectuar una contratación, por lo tanto, no hay necesidad de demostrar la existencia del recurso. Esa comprobación solo es exigida para efectivizar la contratación, cuando se concreta la compra.
- b) Es adecuado para la imprevisibilidad del consumo, porque como no hay obligatoriedad de contratación, la Administración podrá registrar los precios y, solamente cuando haya necesidad, efectivizar la contratación.
- c) Promueve la reducción del volumen del stock, porque la Administración debe solicitar el objeto cuyo precio fue registrado solamente cuando exista demanda, sin necesidad de mantener stocks. Estos quedarán a cargo del proveedor, que debe estar preparado para realizar las entregas, con la periodicidad determinada en el edicto, siempre que lo soliciten los organismos participantes del Registro de Precios.
- d) Evita el fraccionamiento de los gastos, pues el Registro de Precios exige que los Organismos Participantes *realicen un planeamiento para el período de vigencia determinado*. De esa manera, los Organismos Participantes deben relevar la demanda total y presentarla ante el Organismo Gestor para que éste la contemple en el edicto y la licite, en la debida modalidad.
- e) Promueve inclusive la reducción en el número de licitaciones, ya que un Organismo Gestor realiza la convocatoria para los demás Organismos Participantes. Además, como el período de vigencia del Registro de Precios podrá ser de hasta un año, prorrogable por doce meses más en algunos casos, posiblemente se realizará un proceso licitatorio por año.

Con el Registro de Precios se agilizarán las adquisiciones, porque la licitación ya estará realizada, las condiciones de suministro estarán ajustadas, los precios y los respectivos proveedores ya estarán definidos. De esta manera, a partir de la necesidad el Organismo Participante solamente solicitará la entrega del bien o prestación del servicio y el proveedor deberá realizar el suministro conforme condiciones anteriormente ajustadas.

Una de las principales ventajas del Registro de Precios, cuando este procedimiento se realiza con la participación de varios organismos, es la economía de escala que se obtiene, en razón del gran volumen licitado. Sin embargo, es importante resaltar que para alcanzar tal economía es *fundamental que el planeamiento de la Administración sea correcto* para no frustrar las expectativas de los proveedores.

El Registro de Precios, por tratarse de un procedimiento que involucra varios organismos, proporciona mayor transparencia, ya que todos los procedimientos son monitoreados por todos los agentes involucrados y deben ser publicados para que todos tengan conocimiento. La ley federal 8666/93, por ejemplo, exige que se realicen publicaciones trimestrales de los precios registrados, lo que amplía la transparencia del procedimiento y favorece el seguimiento de los precios por todos los ciudadanos.

Es el precio efectivamente pagado por el organismo al proveedor/prestador de servicio por un determinado ítem (es el constante de las facturas/comprobantes de servicio).

El precio registrado es el resultante de un proceso licitatorio realizado por el Sistema de Registro de Precios. Tiene una validez máxima de doce meses a partir de la fecha en que se labra el acta de registro de precios. El precio registrado podrá ser renegociado como válido, tanto por iniciativa de la Administración Pública como del respectivo proveedor/prestador de servicio, cuando en función de la dinámica del mercado se pueda caracterizar justificadamente, la necesidad de su reducción o aumento.

IV. La importancia de la planificación en el proceso de contratación de servicios

Muchos contratos de prestación de servicios de naturaleza continua, como locación de vehículos, de telefonía fija y celular, de limpieza y conservación, de mantenimiento y vigilancia de edificios, ven perjudicada su ejecución inclusive antes del término inicial previsto, en razón de la alegada “falta de partida” o tienen prórroga de su plazo de vigencia de forma excepcional, del mismo modo en que se realizan contrataciones de emergencia, para que los servicios no sufran discontinuidad simplemente porque no hubo tiempo hábil para la conclusión de la licitación.

En realidad, tal situación es consecuencia principalmente de la ausencia de planeamiento adecuado, y para evitarlo el administrador debe tener conocimiento previo y detallado acerca de la necesidad mensual e inclusive anual del servicio a ser licitado.

En la Administración muchas veces falta planeamiento de las diversas unidades de los organismos y ese control a veces es muy difícil. La situación se complica aún más cuando algunos administradores comienzan a utilizar partidas destinadas por el presupuesto para otras finalidades, para hacer frente a los gastos de aquel contrato mal planeado o para realizar numerosas adendas contractuales.

Se infiere entonces que el planeamiento, principalmente el realizado para obras y servicios de ingeniería, tiene la función de evitar sorpresas, desperdicio de tiempo y recursos públicos e inicio de proyectos inviables. Además de la finalidad moralizadora, se trata también de una cuestión económica. La buena gestión de los recursos públicos constituye un deber de la Administración: la eliminación de incertidumbres promueve la seguridad para los licitantes en lo que se refiere a los aportes contractuales que asumirán, ampliando de esta manera el abanico de participantes y con la consiguiente reducción del precio ofertado. Se refuerza una vez más la importancia del planeamiento de una licitación como factor de reducción de los precios ofertados por los interesados.

En una obra jamás podrá invocarse la urgencia en la ejecución del objeto del contrato, por lo tanto es inadmisibles la instauración de licitaciones sin la más perfecta y exacta determinación de las condiciones del futuro contrato.

Se ha verificado que la falta de planeamiento y el hecho de no identificar el grado de importancia de las obras a edificar acaban por obstaculizar el comienzo de su ejecución, y tienen como consecuencia perjudicial, por ejemplo, su no conclusión. Consta en el informe de la Comisión del Senado Federal, concluido en 1996, que las obras federales

inacabadas en Brasil, “representan un claro desperdicio de recursos públicos, ya tan escasos”. El mismo criterio se aplica a las obras estaduais y municipales.

La calidad del proyecto, casi siempre, está ligada al planeamiento de la entidad, y se vuelve mejor o peor en la medida en que éste es más o menos claro. Lo cierto es que proyectos mal elaborados, no suficientemente evaluados, redundan en presupuestos mal dimensionados, que a su vez determinan obras problemáticas. Restablecer el equilibrio requiere las más diversas adendas contractuales que determina obras más caras, o lo que es peor aún, obras inacabadas.

Por lo tanto, es moneda corriente que los responsables del desarrollo de los proyectos y de la realización del certamen licitatorio y los contratados, no corran ningún riesgo, pues existen las adendas contractuales para todo lo que ocurra en la obra “diferente de la planilla de valores cuantitativos y precios estimados”, especialmente en razón de la falta de planeamiento y deficiencias en el desarrollo de la solución elegida a fin de proveer visión global de la obra y de identificar todos sus elementos constitutivos con claridad, conforme determina la Ley de Licitaciones.

V. Consideraciones finales

Al finalizar el presente artículo es importante enfatizar que constituye una condición indispensable para la Administración Pública la adopción del sistema de planeamiento como directiva de todo y cualquier Gobierno. Programar ingresos, el gasto y las inversiones debería constituir una tarea básica, elemental y rutinaria de cualquier acción gubernamental, cualquiera sea el volumen de negocios a emprender.

Bajo esa óptica, las compras y los servicios contratados por la Administración deben ser precedidos de un planeamiento meticuloso y llevarse a cabo en oportunidades y períodos preestablecidos. La compra y el servicio deben realizarse solo una vez, con una modalidad compatible con la estimación de la totalidad del valor a ser adquirido.

Es preciso difundir cada vez más la importancia y las responsabilidades involucradas para efectuar una contratación pública. Al final de cuentas se está gastando dinero del ciudadano, de la sociedad, de una manera general, razón por la cual éste necesita ser bien utilizado: es posible comprar por un precio justo y comprar bien, con calidad, siempre que sea de manera planeada.

VI. Bibliografía

- ABRAMO, Claudio W. “Prevenção x punição para o controle do setor público”, *Revista do Tribunal de Contas da União*, ano 35, número 101, julho/setembro, 2004.
- ANDRADE, N. A. et al. *Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual*, Atlas, São Paulo, 2005.
- BARBOSA, E. L. *Controle Interno da Administração Pública: instrumento de controle e de gerenciamento*, 2002, Monografía realizada como pré-requisito para obtenção do título de Especialista em Advocacia Municipal, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Porto Alegre.
- BECHARA, M. *Planejamento Estratégico: Por que muitas organizações não conseguem colocar na prática?* (<http://www.widebiz.com.br>).

BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

_____. *Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001*. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

_____. *Controladoria Geral do Estado*. Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Informativo nº 009. Ano II. 1998 (<http://www.control.rn.gov.br/Informativos/INFO08.doc>).

_____. *Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e dá outras providências, 10ª edição revisada e atualizada – Curitiba: Zênite, 2003.

_____. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações básicas*. 2. ed, rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno. 2002.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdãos e Decisões* (<http://www.tcu.gov.br>).

_____. Tribunal de Contas da União. *Anais do VI Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas*. Brasília: TCU, Secob, 2002.

_____. Tribunal de Contas da União. *Obras Públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas*. Brasília: TCU, Secob, 2002b.

_____. Tribunal de Contas de Pernambuco e os municípios: *Pareceria para uma gestão responsável. Guia de Orientação aos Novos Gestores*. Pernambuco, 2005.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdãos e Decisões* (<http://www.tcu.gov.br>).

_____. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações básicas*. 2. ed, rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno. 2002.

BRASIL, Francisco de Souza. “Educação e Desenvolvimento”, *Carta Mensal da Confederação Nacional do Comércio* nº 254, maio de 1976, Rio de Janeiro.

CORRÊA, Vera L. A. *Gerenciamento eficaz dos processos de contratações: gestão pública municipal efetiva*, FGV, Rio de Janeiro, 2003.

COSTA, A. L. “Sistemas de compras públicas e privadas em Brasil”, em *Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*, 22, 1998 (www.anpad.org.br).

DIAS, Marco Aurélio P. *Administração de Materiais: Uma Abordagem Logística*, Atlas, São Paulo, 2000.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*, 11ª ed. Dialética, São Paulo, 2005.

_____. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 9ª ed. Dialética, São Paulo, 2002.

_____. *Pregão. Comentários à Legislação do Pregão comum e eletrônico*. 2ª ed. Dialética, São Paulo, 2003.

FERLIE, E. et al. *A nova administração pública em ação*, UNB, Brasília, 1999.

FERNANDES, Ciro Campos Christo (2001). *As Tendências Atuais na Gestão de Suprimentos diante do Marco Legal das Licitações*, Fundação Getúlio Vargas, Trabalho apresentado à disciplina Gestão de Produção e Logística do Curso de Mestrado Executivo em Gestão Empresarial. Brasília (não publicado).

FIGUEIREDO, Marcelo. “A Lei de Responsabilidade Fiscal - notas essenciais e alguns aspectos da improbidade administrativa”, *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I nº. 9, dezembro, 2001 (<http://www.direitopublico.com.br>).