

Anexo B

Contratación pública en Colombia

Introducción

Este Anexo examina la forma en la que el gobierno de Colombia puede usar la contratación pública de una manera más transparente y efectiva para lograr los objetivos de las políticas. Este Anexo se centra en tres áreas claves de reforma, en particular en cómo:

- Optimizar la organización, operación y capacidad de la nueva agencia central de contratación del gobierno, **Colombia Compra Eficiente** (Agencia Nacional de Contratación Pública-*Colombia Compra Eficiente*), establecida en 2012;
- Aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías para fomentar la transparencia y garantizar un enfoque basado en evidencias para las reformas a la contratación, en particular a través de la plataforma electrónica de contratación;
- Lograr mejoras en la eficiencia en los diferentes niveles del gobierno, en particular a través de acuerdos marco¹ recientemente asignados bajo la responsabilidad de Colombia Compra Eficiente y regulados por un nuevo decreto a ser adoptado en 2013.

Los desafíos claves de la reforma de la contratación pública identificados por el Gobierno de Colombia incluyen los temas enunciados en la matriz del Recuadro B.1.

Recuadro B.1. Matriz de desafíos y acciones propuestas

Desafío clave	Acciones a corto plazo	Acciones a largo plazo	Vínculo con la agenda de reforma de la gobernanza pública
Establecer el papel de Colombia Compra Eficiente como centro de capacidad, pericia y experiencia en la contratación.	Emisión de una campaña de concientización sobre los servicios de Colombia Compra Eficiente.	Organización de capacitaciones por parte de Colombia Compra Eficiente para otros funcionarios de contratación.	Coordinar la acción del gobierno central en el área de contratación.
Atender las disparidades en la contratación entre el nivel central y los niveles subcentrales y entre niveles subcentrales.	Proveer un servicio de ayuda y herramientas prácticas sobre cómo usar los acuerdos macro.	Armonizar prácticas y procedimientos de contratación.	Mejorar la gobernanza multinivel a través de orientación a las autoridades subcentrales. Aumentar el logro de los objetivos de las políticas del gobierno.
Profesionalizar la fuerza de trabajo de contratación.	Crear cargos específicos de contratación con habilidades claras y rutas de carrera para Colombia Compra Eficiente. Capacitar a funcionarios de contratación.	Desarrollar una estrategia comercial para Colombia Compra Eficiente, con servicio al cliente dedicado.	Desarrollar la gestión de recursos humanos y vincular la fuerza de trabajo con los objetivos de las políticas a mediano y a largo plazo.

Recuadro B.1. Matriz de desafíos y acciones propuestas (continuación)

Desafío clave	Acciones a corto plazo	Acciones a largo plazo	Vínculo con la agenda de reforma de la gobernanza pública
Mejorar la plataforma electrónica de contratación.	Poner en marcha las características de licitación electrónica de la nueva plataforma electrónica de contratación. Capacitar a funcionarios públicos y proveedores en las características y el potencial de la plataforma electrónica de contratación.	Introducir características de administración de contratos (procedimientos de pago electrónico y de cierre) en la plataforma electrónica de contratación.	Aumentar la adopción de los objetivos del gobierno en línea.
Mejorar las características de inteligencia de negocios de la plataforma electrónica.	Recolectar datos de participación en la contratación y de adjudicación, y hacer análisis estadísticos con base en los mismos.	Desarrollar políticas nacionales para mejorar los procedimientos de contratación o buscar objetivos secundarios (verdes / otros) con base en la evidencia recolectada.	Definición de políticas con base en evidencias.
Estandarizar el rango, calidad y precio de productos y servicios comúnmente contratados.	Desarrollar especificaciones para acuerdos marco con base en análisis adecuados de necesidades e investigación de mercados.	Garantizar el diálogo regular con proveedores potenciales para hacerle seguimiento al desarrollo de los mercados en una base de datos.	Calidad del servicio público; obtener eficiencia.

Descripción general de la contratación pública en Colombia

Reforma de la contratación como parte de la estrategia de buena gobernanza de Colombia

La reforma de la contratación en Colombia es un componente importante de la agenda de reforma de la gobernanza planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-14. Forma parte de los esfuerzos del gobierno para mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, así como la transparencia y la rendición de cuentas del gasto del gobierno.

A pesar de su importancia económica, donde la contratación representa el 15.8% del PIB de Colombia, a menudo no es vista como una función estratégica del gobierno o como un activo estratégico para el desarrollo económico, social y ambiental del país. Garantizar un enfoque basado en evidencias para la reforma de la contratación será esencial, para que el gobierno de Colombia verifique que los objetivos buscados con la contratación se están logrando, ya sea en relación con objetivos de valor por el dinero en el sentido tradicional de precio y calidad, o en relación con objetivos más amplios de política tales como la protección ambiental. Igualmente, una condición previa para el uso efectivo de la contratación será garantizar, que los funcionarios involucrados en la contratación tengan las habilidades y la capacitación adecuadas para lograr estos objetivos.

A solicitud de las autoridades colombianas, esta evaluación de la contratación, parte de la Revisión de Gobernanza Pública de Colombia, se centra en el imperativo a corto plazo de que el gobierno promueva la eficiencia y la efectividad en el sistema global de contratación, y garantice la calidad del servicio al público. Una recomendación clave para el sistema nacional de contratación en Colombia es alejarse del enfoque basado en cumplimiento, y adoptar un enfoque más comercial para la contratación. Colombia Compra Eficiente, como agencia nacional de contratación creada recientemente, habrá de jugar un papel clave en coordinación con la Presidencia de la República y los ministerios en la promoción de:

- **Coherencia de las políticas:** armonizando las políticas y prácticas de contratación en las agencias del gobierno;

- **Desarrollo de capacidades en los diferentes niveles del gobierno:** desarrollando las habilidades profesionales de los funcionarios de contratación, especialmente en el nivel subnacional. Será clave reducir la brecha de capacidades entre las autoridades centrales y subcentrales, ya que los funcionarios tienden a tener menos conocimientos y habilidades especializadas sobre contratación en los niveles locales;
- **Eficiencia y efectividad en los procesos de contratación:** se pueden lograr mejoras en la productividad, agregando la demanda a través de la adjudicación de acuerdos marco; y
- **Una base más amplia de proveedores:** por ejemplo, desarrollando la plataforma electrónica de contratación para promover la igualdad en los requisitos de competencia para proveedores potenciales.

La contratación en Colombia es una actividad a través de la cual se pueden impulsar varias metas de política pública, junto a la meta primaria de cubrir las necesidades públicas. Dichas metas de política incluyen apoyo a las PyMES, uso óptimo de los recursos naturales y otros objetivos ambientales, y garantizar oportunidades de trabajo para comunidades desfavorecidas o subcentrales. El logro de estas metas de política en algunos casos pueden entrar en conflicto con principios básicos de la contratación, tales como la eficiencia, y esto puede plantear preguntas sobre cómo evaluar los costes y beneficios de las diversas políticas de contratación, cómo medir el éxito de dichas políticas, qué objetivos priorizar en la contratación y cómo guiar las prioridades de contratación y reformas de política con base en evidencias.

Para garantizar que la contratación sea usada estratégicamente en procura de objetivos claves del gobierno, el gobierno de Colombia podría, en el mediano plazo, invertir en:

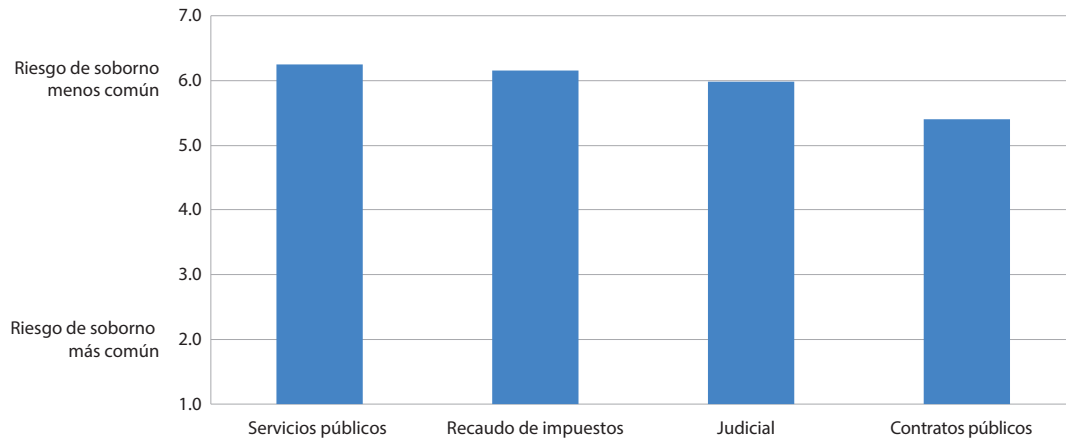
- **Evaluar las ventajas y desventajas de usar la contratación como palanca de políticas en procura de objetivos económicos, sociales y ambientales más amplios:** por ejemplo, midiendo el coste de oportunidad de comprar a un coste más alto en beneficio de implementar programas sociales directos para lograr una política con objetivossimilares.²
- **Desarrollar la orientación de políticas para articular los principales objetivos buscados a través de la contratación pública** y guiar a los funcionarios de contratación, sobre cómo reflejar estas consideraciones en sus decisiones de compra cotidianas: por ejemplo, para promover la contratación verde, la Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente y Colombia Compra Eficiente podrían conjuntamente desarrollar directrices, para que los funcionarios de contratación integren consideraciones o requisitos medioambientales para sectores claves de una manera transparente y efectiva.

Como parte de su objetivo de transparencia y rendición de cuentas, también es esencial que el gobierno de Colombia **identifique y administre de manera proactiva los riesgos de integridad en la contratación pública**. La experiencia de los países de la OCDE muestra que la contratación es particularmente vulnerable a la corrupción, debido a los intereses financieros que están en juego y al volumen y tamaño de las oportunidades de negocio para los proveedores. Por ejemplo, en los países de la OCDE el nivel percibido de riesgo de soborno de funcionarios públicos por parte de empresas internacionales, es más alto en la contratación pública que en otras actividades de gobierno, tales como los impuestos o el sistema judicial, de acuerdo con una encuesta del Foro Económico Mundial (ver Figura B.1).

En consecuencia, el gobierno también puede contemplar hacer una evaluación frente a la Recomendación de la OCDE para Realzar la Integridad en la Contratación Pública (*OECD Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement*)³ como parte de una revisión

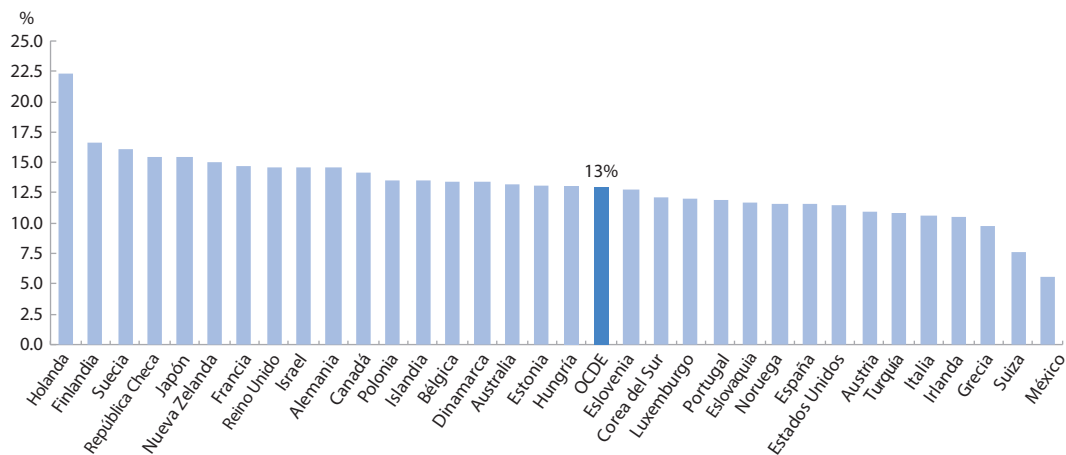
más amplia de la integridad del servicio público. La Recomendación articula un conjunto de principios dirigidos a promover la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas, así como una buena administración en todo el proceso de contratación, desde el inicio (evaluación de necesidades) hasta su conclusión (resolución del contrato y pago). Una revisión total de la integridad del sistema colombiano podría ayudar a promover una cultura de transparencia y de rendición de cuentas en el gobierno.

Figura B.1. Nivel promedio de riesgo de soborno percibido en actividades seleccionadas del gobierno en países de la OCDE



Fuente: OCDE (2009), *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, París.

Figura B.2. Contratación del Gobierno como porcentaje del PIB (2011)



Fuente: OCDE, Estadísticas de Cuentas Nacionales.

Nota: Durante las entrevistas se mencionó que el gasto de la contratación en Colombia es el 15.6% del PIB. Los datos de Australia y Chile no están disponibles. Los datos de Canadá, Japón, Corea del Sur, México, Nueva Zelanda y Turquía se refieren a 2010 en lugar de 2011.

Una actividad de alto valor en toda la economía

La contratación pública en Colombia representa alrededor de 11 mil millones de dólares gastados a nivel nacional, correspondientes a aproximadamente 70,000 contratos (ver Figura B.3). Su participación en el 15.8% del PIB, es más alta que el promedio de la OCDE (12.9% del PIB), como se muestra en la Figura B.2.

Una actividad descentralizada

En Colombia hay más de 2000 entidades públicas de compras en el nivel central y subcentral. Cada entidad pública evalúa sus necesidades y lleva a cabo procedimientos públicos de adjudicación de contratos para satisfacerlas. La pericia, experiencia y calidad del personal de contratación varía considerablemente. Los funcionarios de contratación en el nivel subcentral tienden a ser menos especializados. Para entender las fortalezas y debilidades inherentes en las prácticas de contratación en todo el país, Colombia Compra Eficiente encargó recientemente un estudio para desarrollar un inventario del personal que gestiona la contratación pública e identificar el perfil profesional, los antecedentes profesionales y académicos y la remuneración de los funcionarios de contratación y de los contratistas externos de contratación en Colombia. La recolección de datos para este estudio se hizo entre agosto y octubre de 2012, e involucró 87 entidades públicas de compra.

Este estudio demuestra que la contratación es considerada por el gobierno como una función administrativa; los funcionarios de contratación forman parte de unidades de apoyo administrativo de las entidades compradoras (tales como la secretaría de la entidad). La escasez de funcionarios de contratación ha llevado a depender de contratistas / consultores externos para el desempeño de los trabajos relacionados con la contratación. El promedio de la proporción entre personal y contratistas / consultores en las entidades participantes en el estudio, fue de 49% (personal de contratación) frente al 51% (contratistas / consultores). Tanto el personal de contratación como los contratistas / consultores tienen, en su gran mayoría, antecedentes profesionales en derecho (62% y 65% respectivamente).

La contratación: un marco regulatorio complejo

La contratación pública en Colombia está regulada por un detallado marco regulatorio.⁴ Este marco es complejo, con muchas reglas que se superponen, y a menudo no es fácil de implementar. Esto contribuye a que los funcionarios adopten un enfoque de la contratación basada en el cumplimiento, que hace énfasis en el proceso y no en los resultados. Igualmente, esto dificulta que proveedores potenciales, especialmente Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES), participen en el proceso de contratación, ya que no es fácil cumplir las reglas.

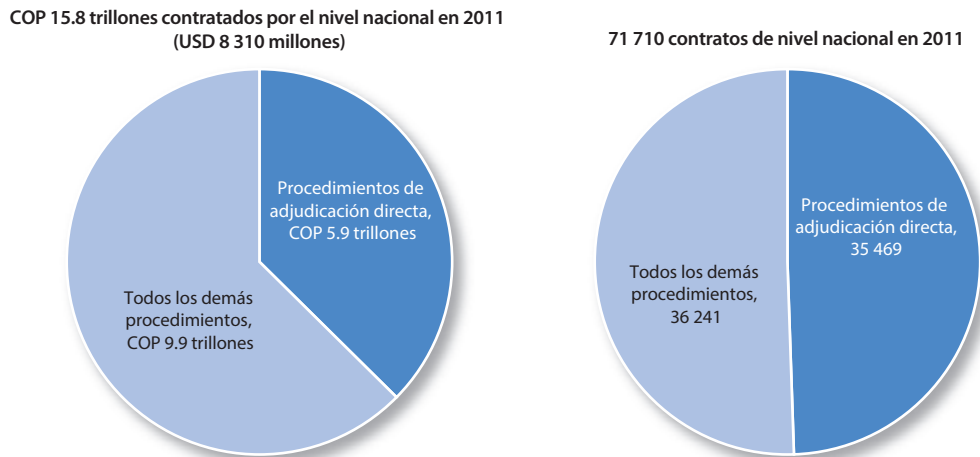
Colombia Compra Eficiente ya está trabajando en la simplificación del marco legal y ha preparado un nuevo borrador de decreto, que consolida las reglas sobre los principios y objetivos de la contratación pública, y los procedimientos, adjudicaciones, conclusión y ejecución de los contratos y temas relacionados. El borrador de decreto pretende, de acuerdo con su preámbulo, sentar “un marco regulatorio coherente, conciso, fácil de entender e implementar”. Mirando a futuro, Colombia Compra Eficiente también podría jugar un papel importante, estableciendo un servicio de asesoría para responder preguntas de las entidades compradoras, y ofrecer orientación técnica práctica para el cumplimiento del nuevo decreto, que se espera sea adoptado en 2013.

En Colombia existe una amplia gama de excepciones a las reglas de contratación; estas permiten que entidades específicas adquieran bienes y servicios al margen del proceso de

licitación competitiva (por ejemplo, para los sectores de defensa y de salud, universidades públicas, el Banco de la República, etc.). Además, las entidades compradoras pueden evitar los procedimientos de contratación competitiva, esgrimiendo fundamentos específicos identificados en el marco regulatorio, incluyendo urgencia, contratación para defensa, número insuficiente de proveedores en el mercado, contratos interadministrativos (es decir, cuando el comprador y el proveedor son ambas entidades públicas), arrendamiento o enajenación de bienes inmuebles, contratación de servicios profesionales, y proyectos de investigación.⁵ En 2011, casi la mitad del número total de contratos públicos en Colombia fueron adjudicados con base en procedimientos de excepción (ver Figura B.3), pero no existe un mecanismo universal seguro para evaluar, en qué medida y cómo se están usando las excepciones por parte de las entidades compradoras.⁶

El gobierno de Colombia está actualmente en proceso de depurar sus datos de contratación para aumentar la confiabilidad de la información sobre el tamaño del mercado de contratación y el número total, tipo (productos, obras y servicios) y valor de los contratos. Igualmente, el nuevo borrador de decreto preparado por Colombia Compra Eficiente consolida, aclara y reduce los fundamentos sobre los cuales se pueden hacer adjudicaciones directas. El decreto obliga a las entidades compradoras a justificar para poder recurrir a la adjudicación directa, a identificar claramente el racionamiento para la adjudicación directa, y a seguir condiciones y reglas de procedimiento específicas para las adjudicaciones directas.

Figura B.3. Valor y cantidad de contratos adjudicados incluyendo adjudicaciones directas en Colombia en 2011



Fuente: datos de 2011 obtenidos de SECOP.

Las debilidades institucionales llevaron a la creación de la agencia Colombia Compra Eficiente

Los tres estudios internacionales sobre la contratación en Colombia, el Informe de País sobre Evaluación de la Contratación (*Country Procurement Assessment Report-CPAR*) del Banco Mundial de 2000, el CPAR de 2005 del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y el Estatus de la Reforma de la Contratación Pública en Colombia de 2009 del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, recomendaron consolidar, unificar y armonizar las reglas de contratación, creando una agencia central de contratación pública y montando una plataforma electrónica de contratación. Los tres estudios concluyeron que las

principales debilidades no estaban en el marco legal de Colombia sino en la organización, en la operación de la contratación, y en la integridad y transparencia del sistema.

En respuesta a estas recomendaciones, y con base en sus planes nacionales, el gobierno de Colombia estableció la agencia central de contratación Colombia Compra Eficiente en 2012, por medio de la implementación del decreto ley 4170/2011. Colombia Compra Eficiente está a cargo de establecer acuerdos marco, actualizar y vigilar la plataforma electrónica de contratación, coordinar y asesorar en materia de políticas de contratación, y prestar asistencia a las entidades compradoras y a los proveedores en prácticas de contratación. Ya está adoptando iniciativas en estas direcciones.

Transparencia, rendición de cuentas y profesionalización: impacto sobre la contratación pública

La agenda de reforma de la gobernanza del gobierno, como está articulada en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-14 (ver Capítulos 1 and 2), prioriza el uso de las tecnologías de la información y de los medios electrónicos de comunicación, como herramienta de gobernanza para fortalecer el ordenamiento institucional junto con la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno. El Plan Nacional de Desarrollo, “Prosperidad para Todos”, también se centra en mejorar la coordinación y la alineación de los niveles centrales y locales de gobierno, y en mejorar la profesionalidad y el desempeño del sector público.⁷

El gobierno de Colombia está invirtiendo actualmente en la contratación para aumentar su transparencia y efectividad. Primero, reconoce las limitaciones funcionales y de fiabilidad de las herramientas de contratación existentes, y está avanzando en la introducción de una plataforma electrónica avanzada. Segundo, alienta el uso de acuerdos marco⁸ para agregar la demanda de productos y servicios comúnmente requeridos por las diferentes entidades del gobierno, y ayuda en la estandarización de dichas compras. La competencia de establecer dichos acuerdos para productos y servicios comúnmente contratados, está asignada a Colombia Compra Eficiente.

Áreas claves para la reforma de la contratación pública

Las áreas claves de reforma identificadas al inicio del anexo son:

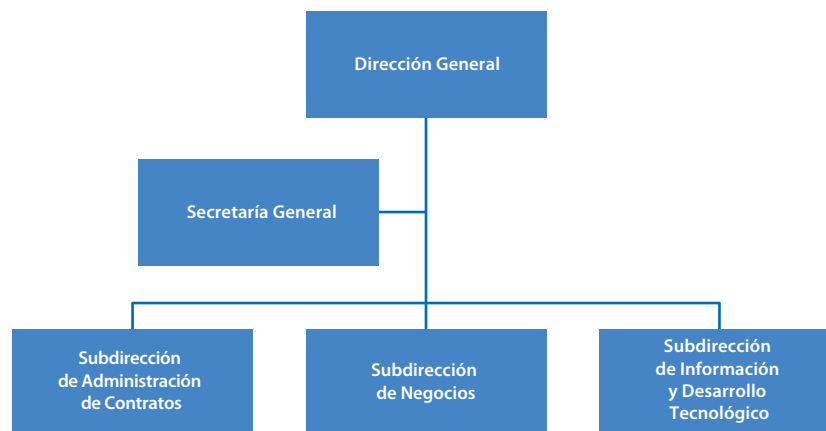
- Optimizar la organización, operación y capacidad de Colombia Compra Eficiente (reforma institucional);
- Aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías para las reformas a la contratación, a través de la plataforma electrónica de contratación (reforma funcional), y
- Lograr mejoras en la eficiencia en todos los niveles del gobierno, por medio de acuerdos marco (reforma en las prácticas de compra).

El mandato de Colombia Compra Eficiente bajo el decreto ley 4170/2011 incluye lo siguiente:

- Proponer e implementar políticas, programas, herramientas y reglas de contratación dirigidas a incrementar la eficiencia, transparencia y competitividad de las compras públicas,
- Hacer investigaciones relacionadas con la contratación, estudios de factibilidad y recolección de datos,

- Responder y resolver consultas generales sobre la aplicación de las reglas de contratación,
- Redactar circulares y directrices, y apoyar al gobierno en las negociaciones internacionales pertinentes,
- Diseñar, ejecutar y concluir acuerdos marco y otros mecanismos de agregación,
- Desarrollar y administrar el sistema electrónico de contratación, en línea con los desarrollos tecnológicos,
- Apoyar a los licitadores con el fin de aumentar su número, y ayudarles en su participación en la contratación pública,
- Difundir las reglas, procedimientos, medios técnicos y mejores prácticas,
- Dar capacitación y desarrollar capacidades (eventualmente con el apoyo de otras entidades públicas) y prestar asistencia a las entidades compradoras regionales en la aplicación de las reglas y herramientas de contratación.⁹

Figura B.4. Organigrama de la agencia de contratación Colombia Compra Eficiente



Colombia Compra Eficiente está contratando personal actualmente y se espera que tenga una plantilla de 40 personas en abril de 2013. Sus actividades son financiadas por el presupuesto nacional de conformidad con el artículo 4 del decreto ley 4170/2011, y puede recibir pagos por dictar seminarios de formación (recursos por cooperación técnica). Partiendo del Plan de Acción 2012-13 de Colombia Compra Eficiente, la siguiente sección identifica acciones tanto a corto como a largo plazo, para ayudar a mover la contratación del enfoque del estricto cumplimiento de la ley a un enfoque más comercial y orientado hacia los resultados. Esto incluye focalizarse en el uso de acuerdos marco, como una forma de aprovechar el potencial de agregar la demanda, y en el desarrollo de una plataforma electrónica para promover la estandarización de las prácticas de contratación.

Colombia Compra Eficiente podría ser estructurada para garantizar una orientación comercial

El mandato de Colombia Compra Eficiente incluye tareas tanto de política como operativas. Es administrada por un Director General y un Consejo Directivo, que definen las

prioridades y la secuenciación de las acciones. Las siguientes personas integran el Consejo Directivo (el organigrama de Colombia Compra Eficiente se muestra en la Figura B.4):

- El Director del Departamento Nacional de Planeación o un delegado, quien preside el Consejo.
- El Ministro de Hacienda o un delegado.
- El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o un delegado; el representante en este caso sería la Viceministra de Tecnologías y Sistemas de la Información en su papel como Directora Nacional de Información (CIO del Estado).
- El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o un delegado.
- El Ministro de Transporte o un delegado.
- El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública o un delegado.
- Un representante del Presidente de la República.¹⁰

Colombia Compra Eficiente ha empezado a formar su fuerza de trabajo para cubrir todas las áreas que le han sido encomendadas bajo la ley, usando un enfoque paso a paso, gradual y programado para la definición de su personal y sus actividades. Este enfoque gradual debe permitir a Colombia Compra Eficiente, desarrollar su capacidad, infraestructura y desempeño de manera realista y creíble, garantizando un flujo ágil del trabajo y de reconocimiento público sin poner en peligro la calidad de sus servicios, y sin arriesgar la pérdida de confianza pública o privada en su trabajo. Las direcciones y objetivos deben ser validadas por el Consejo Directivo y el Director General.

Colombia Compra Eficiente está contratando personal especializado en contratación para asegurarse de contar con un conocimiento interno sólido en materia de contratación, entrando en contacto con expertos y especialistas en contratación. Esto es consistente con la tendencia en los países de la OCDE según la cual se reconoce que los funcionarios de contratación pertenecen a una profesión específica (ver Recuadro B.2), con sus propias metas y ruta de carrera.

Recuadro B.2. ¿Los funcionarios de contratación son reconocidos como de una profesión específica?

	Total países de la OCDE	
Sí	18	Australia, Canadá, Chile, Estonia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, México, Holanda, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia, Suiza, Estados Unidos y Egipto, Marruecos y la Federación Rusa
No	11	Austria, Bélgica, República Checa, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Turquía y Brasil

Note: No hay datos disponibles para Dinamarca, Grecia, Corea del Sur, España y el Reino Unido.

Fuente: OCDE, *Government at a Glance 2013* (a publicarse próximamente).

Contar con el personal adecuado es esencial para promover las metas estratégicas de Colombia Compra Eficiente, particularmente en cuanto al suministro de asesoría y herramientas de contratación centralizadas y en el establecimiento de acuerdos marco. El desarrollo de capacidad interna significa contratar personas con una mezcla de perfiles para constituir equipos multidisciplinarios con diferentes aptitudes (técnica, regulatoria, comercial,

de mercados y de negocio, etc.). El personal puede entonces ser asignado a diferentes unidades o equipos, de acuerdo con sus especialidades y pericias específicas. Las áreas y habilidades claves podrían incluir:

- **Habilidades en relaciones con el cliente**, para promocionar los servicios de Colombia Compra Eficiente a los usuarios finales de los acuerdos marco y a otras entidades, que podrían beneficiarse con la orientación de Colombia Compra Eficiente. Esto incluye escuchar las necesidades de las partes interesadas y desarrollar estrategias para atenderlas, así como desarrollar relaciones e interacción con ellas. La adopción temprana por las partes interesadas podría ser un elemento crucial del éxito de Colombia Compra Eficiente. Un enfoque de comercio sólido para publicitar los servicios de Colombia Compra Eficiente, sería esencial para dar a conocer su papel y convertirla en líder de la contratación.
- **Habilidades de mercado** para entender las capacidades de los proveedores de los productos y servicios, que Colombia Compra Eficiente va a incluir en sus acuerdos marco, en términos de conocer los tipos y variables de los productos o servicios ofrecidos en el mercado y quiénes son los principales proveedores. Las habilidades de mercado son básicas ya que el éxito del papel que ha de jugar Colombia Compra Eficiente depende en gran medida, de su capacidad para entender y administrar las necesidades de la demanda, y de la capacidad de la oferta. Estos funcionarios pueden incrementarse con el paso del tiempo, dependiendo de la cobertura de los acuerdos marco liderados por Colombia Compra Eficiente. Estos funcionarios servirían como de enlace entre los compradores públicos y el mercado privado, y necesitarían tener conocimiento de la realidad comercial y de las limitaciones del negocio.
- **Conocimientos y habilidades en contratación y negociación de contratos**, para dirigir los procedimientos y cerrar acuerdos marco. Esto incluiría personas con experiencia en procedimientos de contratación y en maneras de abordar y superar obstáculos, incluyendo conocimientos y experiencia en una serie de funciones de contratación, tales como divulgación de contratos y revisión de licitaciones, resolución de quejas informales de los licitadores a nivel gerencial (la resolución formal de disputas le corresponde a los tribunales), selección de proveedores y negociaciones de contratos.
- **Habilidades jurídicas** requeridas para entender los requisitos y limitaciones legales. Estas son particularmente importantes en vista del complejo marco regulatorio colombiano. Estos funcionarios prestarían asesoría interna en materia de requisitos legales, incluyendo métodos de contratación para acuerdos marco, y podrían prestar asesoría jurídica a usuarios finales de acuerdo con las necesidades.
- **Habilidades financieras y contables**. En particular, en relación con los acuerdos marco, harían seguimiento a los aspectos financieros de los procedimientos y de la evaluación, junto con las otras unidades (mercado y jurídica), y a las licitaciones y adjudicaciones de contratos.
- **Habilidades en tecnologías de la información (TI)**, para gestionar todos los requerimientos de TI de la contratación, incluyendo todos los usos y funciones de la plataforma electrónica. Las personas del área financiera y de TI también podrían ser las encargadas de registrar los contratos en el sistema de TI de presupuestos, el Sistema Integrado de Información Financiera-“SIIF”, sustentando así el presupuesto, y registrando también los pagos contractuales en el SIIF durante la ejecución del contrato. Igualmente, de manera gradual y con base en los acuerdos marco cerrados y ejecutados, ellos podrían empezar a preparar precios promedio por tipo de producto o servicio.

Las anteriores funciones son consistentes con los organigramas de los órganos encargados de establecer los acuerdos marco, como se muestra en el Recuadro B.3. La asignación de dichas funciones dentro de las unidades de Colombia Compra Eficiente se podría hacer agrupando equipos, por ejemplo, relaciones con el cliente y mercado podrían ir bajo la “subdirección de negocios” de Colombia Compra Eficiente.

Recuadro B.3. Organigrama de los órganos a cargo de establecer los acuerdos marco

Los organigramas de 7 órganos encargados de establecer acuerdos marco contienen las siguientes funciones principales (en Dinamarca, Francia, Hungría, Suecia, el Reino Unido, Finlandia e Italia):

- Gerencia General
- Gerencia de producto / categoría
- Gerencia de clientes / mercado
- Contratación / contratos
- Desarrollo de sistemas electrónicos / TI
- Gerencia de servicios legales
- Finanzas y contabilidad

Fuente: OCDE (2011), *Centralised Purchasing Systems in the European Union*, SIGMA Papers, No. 47, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgkqgv703xw-en>.

Es posible iniciar el proceso de contratación de personal focalizándose solamente en algunas de las funciones claves, tales como habilidades en relaciones con el cliente y mercados, y luego aumentar la contratación tan pronto como se consolide la experiencia en funciones claves. Este fue el procedimiento seguido por la agencia de contratación italiana, Consip SpA (ver Recuadro B.4).

Recuadro B.4. Establecimiento de Consip, el órgano de contratación de Italia

- Consip SpA es la agencia de contratación pública italiana. Fue establecida en 1998 bajo el Ministerio de Economía y Hacienda y opera exclusivamente en nombre del Estado, para apoyar las actividades de la administración pública. En su primera etapa de operación comenzó con un director y personal con dos orientaciones y habilidades principales:
 - Conocimiento de las categorías del mercado (industrias y productos) que cubrirían los acuerdos marco que gestionaría Consip. La contratación de personal se concentró por lo tanto en la consecución y empleo de personas de las industrias pertinentes del sector privado, y
 - Habilidades en relaciones con el cliente, para mercadear los servicios de Consip a las entidades compradoras.
- Igualmente, se crearon dos o tres niveles con fuertes habilidades en contratación desde el principio, pero gran parte del apoyo jurídico se contrató externamente. La parte del trabajo que no podía ser cubierta internamente se contrató inicialmente con expertos técnicos externos. Al inicio de sus operaciones, Consip SpA organizó visitas diarias a todos los ministerios para conocer el mercado y a las personas que iban a usar sus acuerdos marco. Esta estrategia le permitió a Consip SpA desarrollar capacidades y pericia internas gradualmente, sin asignar un gran presupuesto antes de poner en marcha sus operaciones.

Fuente: Entrevista con Par Revisor de Consip SpA.

Una adecuada organización y plantilla de personal de las unidades, podría evitar depender excesivamente de contratistas externos, haciendo que se recurra a ellos de manera residual, es decir, en momentos de gran carga de trabajo o puntualmente cuando se necesita conocimiento de expertos en áreas específicas. Mantener las actividades internamente podría permitir un mejor control de los costes y una formulación más consistente de las necesidades y opciones. Se puede continuar con el proceso secuenciado en este frente. Por lo tanto, las investigaciones y análisis de mercados en productos, con los cuales Colombia Compra Eficiente no está familiarizada, pueden inicialmente contratarse externamente. Posteriormente, con el paso del tiempo, a medida que Colombia Compra Eficiente desarrolle sus capacidades y/o contrate expertos en las áreas pertinentes, podrá desarrollar internamente más tareas y contratar externamente solo las actividades para las cuales carece de capacidad interna (por ejemplo, en casos de proyectos excepcionales o inusuales) y donde la contratación externa puede aportar valor añadido, como lo ha hecho la ANCP en Portugal (ver Recuadro B.5). Con el paso del tiempo, la capacidad interna y la cantidad de personal y de contratistas externos, podría alcanzar un equilibrio en función de las necesidades y el presupuesto de Colombia Compra Eficiente para a) contratación de personal y b) contratación externa.

Los países de la OCDE están invirtiendo en fortalecer las capacidades de sus funcionarios de contratación, para poder gestionar internamente los procedimientos de contratación y seguir los desarrollos de los mercados, como se muestra en el Recuadro B.5.

Recuadro B.5. Inversión en el desarrollo de capacidad interna: Irlanda y Portugal

- En Irlanda, el Servicio Nacional de Contratación (*National Procurement Service-NPS*) fue establecido en 2009 para obtener la mejor eficiencia en la contratación de suministros y servicios. Adopta un enfoque estratégico de la contratación pública, en particular a través de agregar las compras de los departamentos y agencias del gobierno y del sector estatal no comercial, para reducir los precios pagados por bienes y servicios. Con base en análisis de mercados, el NPS ha identificado las principales 50 categorías de gastos de contratación que pueden ser objeto de intervención. Esto puede generar una agregación de la demanda para apalancar el poder de compra del sector público, nombrar / apoyar organizaciones líderes de contratación para determinadas categorías (tales como productos farmacéuticos, servicios de alimentación, seguridad) y facilitar la colaboración entre compradores públicos. En 2012, el NPS tenía 40 marcos nacionales creados para requerimientos de alto gasto por un valor total de más de 400 millones de euros. El NPS es regido por una junta de altos directivos de contratación presidida por un Ministro de Estado, con responsabilidades en la reforma del sector público. Un panel asesor de tres expertos en contratación (dos del sector privado) se estableció para garantizar el acceso a prácticas de vanguardia en contratación y desarrollo de mercados. Como resultado de ello, se han logrado ahorros en todas las áreas de concentración del Servicio Nacional de Contratación a través de una combinación de reducciones de precios, eficiencias administrativas y administración de la demanda.
- En Portugal, la Agencia Nacional de Compras Públicas (*Agência Nacional de Compras Públicas*), “ANCP”, establecida en 2007, hace estudios de investigación de mercados y contrata externamente según sea necesario, especialmente para contratos en los que carece de capacidad interna, por ejemplo para proyectos con características técnicas especializadas, y para contratos en los cuales el coste de los estudios de investigación de mercados, comparado con el valor del acuerdo marco amerita la contratación externa. Por ejemplo, contrataron externamente el estudio de investigación de mercados para el primer acuerdo marco dictado en 2009 para suministros de TI y software. Con el paso del tiempo, la ANCP ha desarrollado una considerable experiencia en contratación y mercados, y depende en gran medida de su capacidad interna. La ANCP se fusionó con la Entidad de Servicios Compartidos de la Administración Pública (*Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública*), “ESPAP”, en septiembre de 2012.

Fuente: OCDE (2012a), *Report to the Council on the implementation of the Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement*, www.oecd.org/gov/ethics/combined%20files.pdf.

Recuadro B.6. El marco de competencias de contratación de Escocia

- El marco de competencias de contratación del gobierno escocés identifica las habilidades y niveles de competencias requeridos de todo el personal involucrado en el proceso de contratación, focalizándose en las personas y las habilidades. No todos los niveles de personal tienen que abarcar todas las competencias. Dichas competencias tienen que ser asumidas incrementalmente, a medida que aumenta el nivel jerárquico del personal. El marco pretende complementar, no remplazar, las herramientas de desarrollo personal existentes en las diferentes organizaciones y agencias.
- El marco identifica trece competencias claves:
 - *Proceso de contratación*: tiene el conocimiento suficiente de los métodos de consecución de recursos y de licitación para desempeñar los deberes asociados con su función.
 - *Negociación*: tiene la capacidad para negociar dentro del alcance de su función.
 - *Desarrollo de estrategias y análisis de mercados*: tiene las habilidades de desarrollo de estrategias y análisis de mercados necesarias para desempeñar las obligaciones asociadas con sus funciones.
 - *Financieras*: tiene los conocimientos y el entendimiento financiero necesarios para desempeñar los deberes asociados con sus funciones. Entre los elementos se incluyen la evaluación de la situación financiera de los proveedores, el coste total y los marcos de cumplimiento existentes para las finanzas y la contratación del sector público.
 - *Legal*: tiene el entendimiento suficiente del marco jurídico relacionado específicamente con la contratación para desempeñar las obligaciones asociadas con sus funciones.
 - *Concentración en resultados*: es consciente de cómo contribuyen los objetivos personales y del equipo al éxito de la organización y demuestra continuamente su compromiso para lograrlos.
 - *Capacidades en sistemas*: tiene el conocimiento y el entendimiento de los sistemas y procesos utilizados en la contratación de bienes y servicios. Las competencias sobre sistemas específicos pueden ser localizadas en sistemas específicos.
 - *Inventarios, logística y cadena de suministro*: tiene el conocimiento y el entendimiento de soluciones de gestión de materiales para desempeñar los deberes asociados con el papel. Entre los elementos se incluyen inventarios, logística, administración de bodegas, etc., específicamente para organizaciones que manejan inventarios. El conocimiento y el entendimiento de técnicas de gestión de cadenas de suministro, no se limitan a las organizaciones que gestionan inventarios.
 - *Conciencia organizacional*: entiende claramente los roles y responsabilidades, cómo debe organizarse la contratación, y dónde debe estar ubicada dentro de la organización.
 - *Auto gestión*: responde rápida y flexiblemente cuando se requiere, apoyando a otros, y al mismo tiempo procurando mejorar la aplicación de habilidades en línea con los requerimientos organizacionales.
 - *Liderazgo*: contribuye al logro de las metas del equipo dando apoyo, estímulo y dirección claros cuando corresponde.
 - *Comunicación*: comparte abiertamente la información relevante y se comunica de una manera efectiva y oportuna usando diversos medios.
 - *Gestión de relaciones*: identifica diferentes tipos de clientes y partes interesadas, y formula estrategias para la gestión de las relaciones.

Fuente: Gobierno de Escocia (n.d.), *People and skills: procurement capability*, www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Procurement/Capability/; OCDE, *Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security and Services for Government Workers (ISSSTE)*, (a ser publicado próximamente).

Una organización y plantilla de personal exitosa, implica la contratación de personas experimentadas con experiencia en contratación en el sector privado, al igual que expertos del sector público de todo el país. Colombia Compra Eficiente ya se está moviendo en esta dirección. Igualmente, es importante desarrollar las habilidades de contratación de Colombia Compra Eficiente. Ya están recibiendo capacitación para el desarrollo de habilidades técnicas, y para la capacidad de cumplimiento de las reglas y procedimientos aplicables, sin perder de vista los objetivos de las actividades de compra. Dicho personal de contratación capacitado dentro de Colombia Compra Eficiente, posteriormente puede capacitar a funcionarios de contratación del gobierno central y de los gobiernos regionales y entidades de compras públicas. Los cursos de capacitación para funcionarios de contratación ya fueron diseñados y se iniciarán en 2013. Por lo tanto, el beneficio de capacitar sus propios funcionarios es doble: el personal de Colombia Compra Eficiente se vuelve más experto y podrá difundir dicha pericia y experiencia.

Además de una sólida contratación y capacitación, podría ser útil implementar:

- Requisitos de competencias, aclarando las cualificaciones específicas —conocimientos, habilidades y comportamiento— necesarias para determinados cargos;
- Requisitos de desempeño individual para los empleados en determinados cargos, incluyendo objetivos por unidad y de la agencia, evaluando al empleado en función de estos requisitos a intervalos regulares (por ejemplo, semestral o anualmente), y
- Rutas de carrera en contratación.

Por ejemplo, el gobierno escocés introdujo un marco que identifica el nivel de habilidad y competencia requerido a todo el personal involucrado en el proceso de contratación, ayudando a las personas a adueñarse de su propio desarrollo a través de la evaluación de habilidades, identificación de necesidades de capacitación y desarrollo, y planeación de carrera. El marco tiene 13 competencias que referencian las habilidades técnicas necesarias en diferentes niveles para dirigir la contratación (Recuadro B.6).

Una campaña de divulgación sobre el papel y los beneficios de Colombia Compra Eficiente

El éxito de Colombia Compra Eficiente probablemente dependa del grado en el que se pueda desarrollar y mantener la confianza y fiabilidad en sus relaciones con las principales partes interesadas, es decir los usuarios finales de los acuerdos marco, otros órganos del gobierno como los órganos anticorrupción, de competencia y de auditoría, y proveedores del sector privado. Por lo tanto, tanto el sector público como el privado deben familiarizarse con el papel de Colombia Compra Eficiente como una plataforma de pericia, experiencia y asesoría en materia de contratación. En el caso de los acuerdos marco, las entidades compradoras y los proveedores necesitan saber, que con la ayuda de Colombia Compra Eficiente tienen acceso a acuerdos marco atractivos. En el caso de los compradores, esto significa acuerdos capaces de proveer servicio o productos de calidad a precios competitivos, con procedimientos simples y claros de pedido. En el caso de los proveedores, esto significaría acuerdos adjudicados de manera justa, que ofrecen oportunidades de negocio.

Emprender una campaña de divulgación podría ayudar a establecer relaciones comerciales con los usuarios finales de los acuerdos marco y con los proveedores, y a familiarizarlos con el papel de Colombia Compra Eficiente y con los acuerdos marco que haya dictado, de manera que los compradores quieran usarlos y los proveedores deseen participar en los procedimientos de contratación de Colombia Compra Eficiente. En la práctica, en lo que respecta a los compradores, cada unidad de Colombia Compra Eficiente podría estar en

contacto con la unidad pertinente de los usuarios finales (negocios, jurídica, contable), dejando la gestión de la coordinación a la subdirección de negocios de Colombia Compra Eficiente. Es importante alcanzar una comunicación adecuada con los usuarios finales, ya que estos deben recibir información coordinada / alineada de Colombia Compra Eficiente. También es importante asegurarse que el mercado, tanto en el lado de la demanda (pública) como de la oferta (privada), esté involucrado en la valoración de las necesidades, es decir en estudios de factibilidad y en la consecución de recursos para suplir las necesidades.

En el desarrollo de los procedimientos para dictar acuerdos marco, es importante involucrar a los compradores en todo el ciclo de contratación, desde el momento en el que se establecen las especificaciones para las necesidades de compra, hasta la definición de los criterios de adjudicación de los acuerdos marco y de las condiciones para la adjudicación de contratos individuales (por pedidos) bajo los marcos. Esto es esencial para garantizar que las necesidades y las opciones de los compradores estén reflejadas, y que por lo tanto los compradores desearán usar los acuerdos marco.

Una campaña de divulgación debe resaltar los factores de éxito. En este contexto, una campaña puede destacar la experiencia ya existente en Colombia con respecto al éxito de los acuerdos marco: por ejemplo, las compras centralizadas del Ministerio de Defensa de Colombia han mostrado, que en el caso de grandes compras de productos básicos tales como vestuario y calzado, se pueden lograr mejores precios. Un ejemplo de una campaña de divulgación dinámica es la seguida por la ANCP en Portugal (ver Recuadro B.7).

Recuadro B.7. Lanzamiento de una campaña de divulgación en Portugal

- La Agencia Nacional de Compras Públicas (ANCP) de Portugal lanzó una campaña de divulgación cuando fue establecida en 2007, que constó de:
 - Una presentación itinerante, con reuniones en todas las grandes ciudades portuguesas, para servidores públicos y licitadores, y abiertas a todos los interesados. Se buscaron y usaron contactos a través de universidades, cámaras técnicas y cámaras de comercio.
 - Sesiones de información directa para compradores, en particulares compradores grandes o estratégicos.
 - Una gran conferencia pública y evento de lanzamiento ampliamente publicitados, con participación política, en dos partes: la parte 1 con la participación de líderes políticos nacionales y la parte 2 con organizaciones internacionales y autoridades internacionales similares.
- La ANCP es ahora una autoridad ampliamente conocida que establece acuerdos marco y provee asesoría en contratación, y su papel es reconocido en todo el país. La ANCP se fusionó con la ESPAP en septiembre de 2012, y ahora la ESPAP está a cargo de las actividades de contratación pública del gobierno portugués.

Fuente: Entrevista con el par revisor de la ESPAP.

Creación de un servicio de ayuda en Colombia Compra Eficiente

En vista del papel actual de Colombia Compra Eficiente en la adjudicación de acuerdos marco y en el desarrollo de la plataforma electrónica de contratación, así como de su mandato bajo el decreto ley 4170/2011 de proveer el desarrollo de capacidades, podría establecer un servicio de ayuda o asesoramiento para orientar a las entidades compradoras en estos dos temas, y responder a preguntas sobre la aplicación de las reglas y métodos de contratación. El servicio de ayuda podría ampliarse a otros asuntos de contratación a medida que se avanza.

Colombia Compra Eficiente podría presidir una red de profesionales en contratación

Colombia Compra Eficiente es la plataforma de políticas de contratación y conocimientos prácticos. Como tal, podría crear y presidir una red de profesionales en contratación, tanto del sector público como del privado, de manera que las experiencias y lecciones aprendidas puedan ser intercambiadas. La red también podría ser un instrumento para coordinar y promover prácticas de contratación a través del intercambio de opiniones sobre mejores prácticas. La primera fase de dicha red podría iniciarse con participación del sector público únicamente, para evaluar la participación y las áreas de interés. La participación de funcionarios de contratación de las autoridades subcentrales podría ser particularmente importante, dado que las regiones tienen necesidades, procesos y limitaciones que difieren de las entidades compradoras centrales, y sus opiniones son necesarias para configurar las políticas de carácter nacional. Una vez estructurada, se puede buscar la participación del sector privado para asegurarse de que ambos lados sean escuchados, y que los procedimientos y políticas reflejan las necesidades, requerimientos y limitaciones de todas las partes.

A futuro, la red podría servir como plataforma de consulta para compartir información sobre el desarrollo, enmienda o introducción de políticas nacionales de contratación, sobre cambios en los procedimientos de contratación al igual que sobre el logro de los objetivos de contratación, por ejemplo con respecto a iniciativas de eficiencia, apoyo a las PyMES, u otros temas. Además, dicha red podría ser administrada de manera tal que sus miembros se reúnan a intervalos regulares. Sin embargo, dado que la participación de funcionarios de contratación de ciertas autoridades regionales puede generar dificultades logísticas, podría ser útil crear una página web o un blog donde se puedan publicar preguntas y respuestas relacionadas con la contratación, y donde se puedan intercambiar ideas y realizar seminarios basados en la web. PIANOo en Holanda es un ejemplo de cómo se puede establecer una red de profesionales y una plataforma en línea, para compartir las experiencias y lecciones aprendidas en materia de procedimientos de contratación (Recuadro B.8).

Recuadro B.8. PIANOo: Una comunidad de prácticas en Holanda

- El Centro de Pericia en Contratación Pública (PIANOo) fue creado en 2005 por el Ministerio de Asuntos Económicos de Holanda, como una red de conocimientos para aumentar el profesionalismo de la contratación pública en Holanda. Este centro ayuda a facilitar la administración y democratización de los conocimientos en ese campo, cruzando las fronteras entre prácticas, ciencia, ley y política, entre países, y entre gobiernos y mercados. Su pericia y experiencia se construye a través de una gran red de alrededor de 3,500 funcionarios de contratación pública y autoridades de contratación.
- El primer paso que se dio fue la introducción del servicio de ayuda de PIANOo (www.pianoo-desk.nl), una plataforma de discusión donde los profesionales de contratación del sector público y las autoridades de contratación pueden intercambiar experiencias, hacer preguntas, participar en discusiones, compartir archivos, colaborar en documentos y planear proyectos. En vista de la naturaleza informal de esa comunidad y del alto volumen y diversidad de la información intercambiada, los miembros le pidieron a PIANOo que resumiera las discusiones, sacara conclusiones e interviniese cuando las respuestas no estén alineadas con la ley.
- El papel de PIANOo fue ampliado en 2008 cuando se decidió convertirlo en un centro de pericia y experiencia, que hace enunciados acreditados sobre el tema. Se fundaron dos grupos de expertos presididos por profesores universitarios: uno está involucrado en los asuntos jurídicos que rodean la contratación pública, mientras el otro cubre los aspectos económicos de la profesión. Los temas que no son resueltos satisfactoriamente en el servicio de ayuda de

Recuadro B.8. PIANOo: Una comunidad de prácticas en Holanda (*continuación*)

PIANOo, son transferidos a uno de los grupos de expertos para que produzcan un documento de posición. Los temas claves tratados en PIANOo en 2013 incluyen conocimiento de mercados, la posición de la contratación en la organización, contratación centrada en la innovación, contratación innovadora y contratación sostenible.

- PIANOo extiende su alcance más allá de los profesionales de la contratación. Se invita a los decisores de políticas a convertirse en miembros de la comunidad y se celebran reuniones periódicas para discutir temas relacionados con las políticas. También se estimula la interacción con el mercado, para promover la integración de cadenas de suministro y del conocimiento de los mercados. Por ejemplo, las empresas comerciales son invitadas a hacer comentarios sobre los modelos de ofertas y otros documentos contractuales disponibles a través de una biblioteca digital interactiva. PIANOo también organiza reuniones conjuntas con la industria, en las que se reúnen operadores económicos y autoridades de contratación del sector público, para discutir temas de licitaciones y formas de mejorar las estrategias de licitación.
- Además del servicio de ayuda de PIANOo, una amplia gama de productos y servicios están disponibles ahora en PIANOo, incluyendo:
 - un sitio web principal (www.pianoo.nl), dirigido a organizaciones tanto del sector público como del sector privado, donde están disponibles diverso material relacionados con la contratación pública, herramientas útiles y documentos modelo, incluyendo la publicación semanal de resúmenes, jurisprudencia relacionada con contratación, y recientes sentencias judiciales;
 - Una sección de Preguntas y Respuestas donde los profesionales en contratación pública y licitaciones pueden encontrar respuestas a preguntas más complejas.
 - Publicaciones (por ejemplo, guías y folletos prácticos) sobre diversos temas, que ofrecen una mezcla de conocimientos prácticos y fundamentos científicos. El grupo de expertos de PIANOo en la Ley de Licitaciones también dicta criterios de interpretación sobre temas legales complejos, referente a prácticas de contratación, dando asesoría y recomendaciones; y
 - Eventos, tales como una conferencia anual, reuniones regionales celebradas en diferentes lugares por toda Holanda, almuerzos de trabajo mensuales de PIANOo y reuniones conjuntas con la industria.
- Con el éxito de PIANOo en Holanda, se decidió crear una plataforma similar a escala europea. Junto con Consip de Italia, PIANOo es responsable del Laboratorio de Aprendizaje sobre Contratación Pública de la UE.

Fuente: www.pianoo.nl; y Tazelaar, K. (2010), *Pianoo, a Knowledge Network for Public Procurement*, Presentación en la 4ª Conferencia Internacional sobre Contratación Pública, Seúl, www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/14ProcurementProfession/Paper14-6.pdf/.

Capacitación para funcionarios de contratación del nivel central y subnacional

Colombia Compra Eficiente ha iniciado cursos de capacitación para entidades compradoras, tanto del gobierno central como de gobiernos subnacionales para desarrollar sus capacidades. Como primer paso, y a la vista de las competencias asumidas actualmente por Colombia Compra Eficiente en la adjudicación de acuerdos marco y en el desarrollo de la plataforma electrónica de contratación, estos dos temas podrían ser objeto de formación o capacitación. Por lo tanto, la capacitación podría extenderse a otros temas de contratación. Adicionalmente, se podría hacer extensiva esta capacitación a proveedores. La experiencia en países de la OCDE, por ejemplo en Italia, demuestra los beneficios de capacitar a los proveedores (ver Recuadro B.9).

Los resultados de los seminarios y talleres de capacitación, así como los temas identificados a través de la red de funcionarios públicos y del servicio de ayuda, podrían servir como base para que Colombia Compra Eficiente elaborase manuales y listas de verificación de acciones (guías paso a paso y diagramas de flujo) para ser usados por las autoridades públicas en sus procesos de contratación, para ayudarles a cumplir con los requisitos legales y de política, y para mantenerlas al tanto de los riesgos y dificultades en la contratación. Se podría preparar información similar para los licitadores, centrándose en los requisitos y riesgos que les conciernen.

Recuadro B.9. Contratación electrónica (E-Procurement) para empresas locales y PyMES en Italia

- Italia ha fortalecido su cooperación con los proveedores, mediante la creación de Servicios de Capacitación para Proveedores (STD por sus siglas en inglés) (“*Sportelli in Rete*” en italiano) dentro de las oficinas de las asociaciones de proveedores. Los STD ofrecen capacitación y asistencia a las empresas locales y en particular a las PyMES, en el uso de herramientas de contratación electrónica. El proyecto consta de una red en todo el país de servicios de capacitación, donde expertos de Consip capacitan a la fuerza laboral de las asociaciones, que posteriormente capacitarán a las PyMES locales en el uso de herramientas de contratación electrónica.
- El proyecto aborda el punto 5 de la Ley Europea de la Pequeña Empresa (*European Small Business Act-SBA*): “Adaptar herramientas de las políticas públicas o sistemas de contratación electrónica a las necesidades de las PyMES: facilitar la participación de las PyMES en la contratación pública y el mejor uso de las posibilidades de Ayuda del Estado para PyMES”, y también ha sido designado como una mejor práctica en el nivel nacional, en el “Código Europeo de Mejores Prácticas que facilitan el acceso de las PyMES a contratos de contratación pública”.
- Este proyecto es exitoso y ha sido bien recibido por las PyMES.

Fuente: Información suministrada por el par revisor italiano.

Cooperación institucional con órganos de vigilancia anticorrupción

Las autoridades competentes para la toma de decisiones contra la corrupción en Colombia, incluyen la Secretaría de Transparencia, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC, la autoridad de competencia). Los funcionarios públicos tienen la obligación de informar a las autoridades competentes, de aquellos casos que supongan corrupción y/o colusión. Falta un mecanismo bien definido y una estrecha colaboración entre los funcionarios competentes en materia de contratación y las autoridades anticorrupción, para garantizar un flujo constante de información. Actualmente, se están realizando progresos y se han llevado a cabo varias iniciativas para fomentar la comunicación.

Colombia Compra Eficiente podría prestar asistencia facilitando la colaboración entre los funcionarios encargados de la contratación y las autoridades anticorrupción y colusión, mediante el intercambio de información con dichas entidades y garantizando que dichas entidades se intercambian información. Una interacción y colaboración más organizada entre dichas autoridades, permitiría identificar riesgos de corrupción en todo el proceso de contratación y mejorar, en particular, la prevención de irregularidades. El Procurador General juega un papel preventivo en el control y la resolución de casos de corrupción, y además tiene competencia para imponer sanciones. Actualmente está llevando a cabo este papel

preventivo y habiendo designado a 7 personas para ejecutar dicha función. De forma análoga, la Superintendencia de Industria y Comercio creó un grupo interdisciplinario en abril de 2012, especializado en prácticas de colusión para mejorar el control y seguimiento de la contratación pública. También creó, dentro de su grupo de prácticas de carteles, un grupo especializado (de aproximadamente 8 personas) dedicadas a investigar la gestión fraudulenta de licitaciones. Este grupo tiene la función tanto de velar por el cumplimiento de la legalidad, como de fomentar la cultura de prácticas competitivas en la contratación, es decir, gestiona casos específicos y da consejos y recomendaciones a los funcionarios que asumen competencias en materia de contratación. Actualmente, este grupo está elaborando un estudio sobre prácticas anticompetitivas y gestión fraudulenta de licitaciones. Si Colombia Compra Eficiente, en su papel de nueva y dinámica entidad de contratación, establece un canal de comunicación con y entre dichas autoridades, y en particular a través de sus equipos de prevención, todo ello podría alimentar el desarrollo de prácticas para la gestión de riesgos de corrupción en todo el gobierno.

Puesta en marcha de la contratación electrónica (E-procurement)

En Colombia hay varios sistemas de contratación electrónica, la inscripción en el Registro Único de Proponentes, “**RUP**”, y el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, “**SECOP**”, ambos creados como resultado de la implementación de la ley 1150/2007. Dichos sistemas de contratación electrónica han demostrado ser efectivos para mejorar el acceso de los proveedores o licitadores potenciales a la contratación pública. Sin embargo, tienen limitaciones funcionales y de fiabilidad, y no están interconectados.

El RUP es un registro en el cual los proveedores o empresas que deseen participar en procesos de contratación pública deben registrar sus datos profesionales (incluyendo sanciones impuestas por la ejecución de contratos públicos) y del cual deben recibir un certificado de RUP, que posteriormente presentan como parte de los requisitos formales de cada licitación. La inscripción en el RUP consta de la tramitación de formularios impresos y de documentación sobre su régimen jurídico, su situación financiera y su experiencia profesional, a la cámara de comercio más cercana a su domicilio principal. La cámara de comercio verifica la información y expide el certificado del RUP, que posteriormente puede ser consultado en línea. En los procedimientos de contratación, el certificado del RUP actúa por lo tanto como una revisión preliminar de los licitadores potenciales o proveedores, y como tal es beneficioso. Sin embargo, no es obligatorio para todos los procedimientos. Igualmente, si bien los proveedores deben renovar anualmente su registro en el RUP, no siempre se actualiza su información; no siendo por tanto el certificado del RUP una fuente fiable de información. El nuevo borrador de decreto elaborado por Colombia Compra Eficiente a ser adoptado en 2013, incluye reglas sobre el RUP que pretenden garantizar, que la información del RUP sea detallada y actualizada regularmente. Los proveedores tienen un el plazo de un año para renovar su inscripción en el RUP, o de lo contrario su certificado deja de tener validez. Asimismo, las cámaras de comercio tienen la obligación de verificar y certificar la información del RUP, de manera que la información suministrada por los proveedores es revisada.

El SECOP es una plataforma para la notificación de contratos; también incluye información sobre las adjudicaciones. Como tal, proporciona información disponible sobre contratación, facilitando a los licitantes y a las autoridades la búsqueda de información sobre licitaciones de contratos públicos. Sin embargo, en la práctica la información disponible en el SECOP contiene omisiones o errores. No existe interfaz o interconexión entre el SECOP y otras plataformas, bases de datos y herramientas de contratación usadas por compradores públicos, ni con el certificado en línea del RUP; tampoco existe interfaz con el SIIF sobre información de presupuestos y pagos de contratos. Igualmente, el SECOP no permite las licitaciones en

línea o la recopilación de datos sobre las distintas fases del procedimiento de contratación, así como de la anulación de los procedimientos de contratación, adjudicación, ejecución y pagos de contratos, o resolución de los mismos. La responsabilidad por el SECOP fue transferida a Colombia Compra Eficiente a comienzos de 2013 y se puede acceder al mismo a través del nuevo sitio web de Colombia Compra Eficiente, www.colombiacompra.gov.co. Actualmente, Colombia Compra Eficiente está en proceso de desarrollar una nueva plataforma electrónica y está elaborando las especificaciones necesarias para licitar su desarrollo.

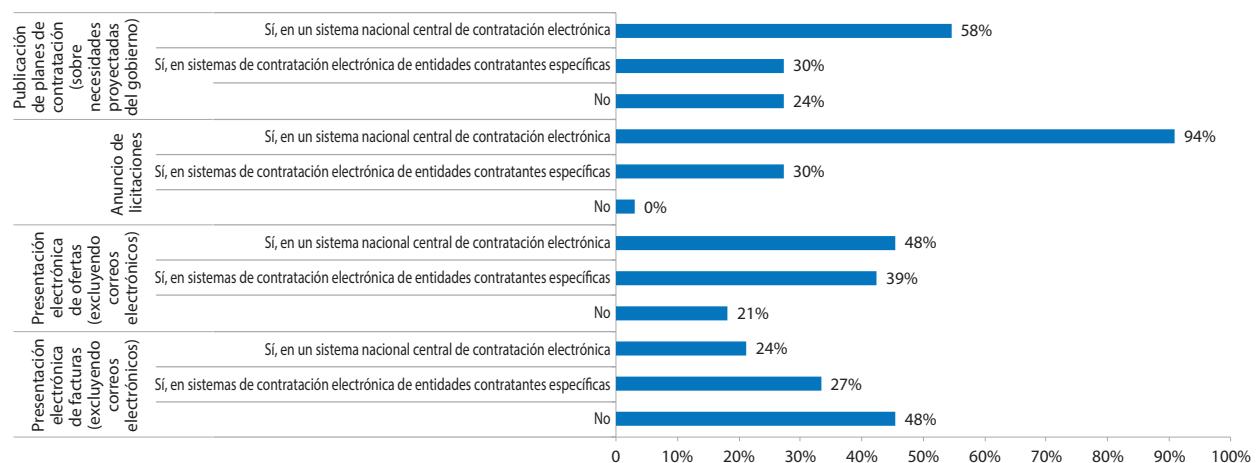
Las herramientas de contratación electrónica pueden simplificar enormemente los procedimientos de contratación, e incrementar su eficiencia y transparencia, mediante el aumento de la visibilidad del sistema. Colombia ya se está moviendo en esta dirección y está en una etapa avanzada en la especificación y obtención de una plataforma electrónica, que permitirá realizar procedimientos de contratación electrónica.

La plataforma electrónica: licitaciones en línea e interfaz con otras herramientas electrónicas

Parte del Plan Nacional de Desarrollo 2010-14 se centra en el uso de tecnologías de la información y de medios electrónicos de comunicación para el desarrollo económico y social del país. Igualmente, el Plan de Acción 2012-13 de Colombia Compra Eficiente prevé que la nueva plataforma electrónica permitirá las licitaciones electrónicas. Las funcionalidades de las plataformas involucradas en las licitaciones electrónicas incluyen:

- La disponibilidad electrónica de los documentos de contratación (especificaciones, términos y condiciones, formularios de contratos, etc.)
- Comunicación electrónica en todas las etapas del procedimiento, incluida la transmisión de solicitudes de participación.
- Transmisión de las licitaciones / ofertas (presentación electrónica).

Figura B.5. Funcionalidades provistas por sistemas de contratación electrónica (e-procurement)
 Funcionalidades provistas por los sistemas de contratación electrónica (por ejemplo, portal, sitio web) para promover la competencia e incrementar la eficiencia en la contratación en el nivel del gobierno central



Fuente: OCDE, *Government at a Glance 2013* (a ser publicado próximamente).

La experiencia en países de la OCDE muestra que los anuncios electrónicos de licitaciones y las licitaciones electrónicas son parte de las funcionalidades ofrecidas por las plataformas electrónicas de contratación.

La nueva plataforma electrónica podría hacer interfaz con otros sistemas electrónicos involucrados en procesos de contratación, en primera instancia con el SIIF, y luego con las plataformas electrónicas usadas por los compradores públicos, de manera que puedan cargar y descargar información. En particular, en lo que respecta al RUP, podría convertirse gradualmente en un sistema electrónico e integrarse a la nueva plataforma electrónica, existiendo así una fuente de información única, y fácilmente accesible referente a las características profesionales y a la situación de los proveedores. Esto sería valioso para incrementar la eficiencia, así como para reducir errores y hacer que los datos sean más fáciles de analizar. Se han establecido exitosamente sistemas integrados de contratación electrónica en países de la OCDE (ver Recuadro B.10).

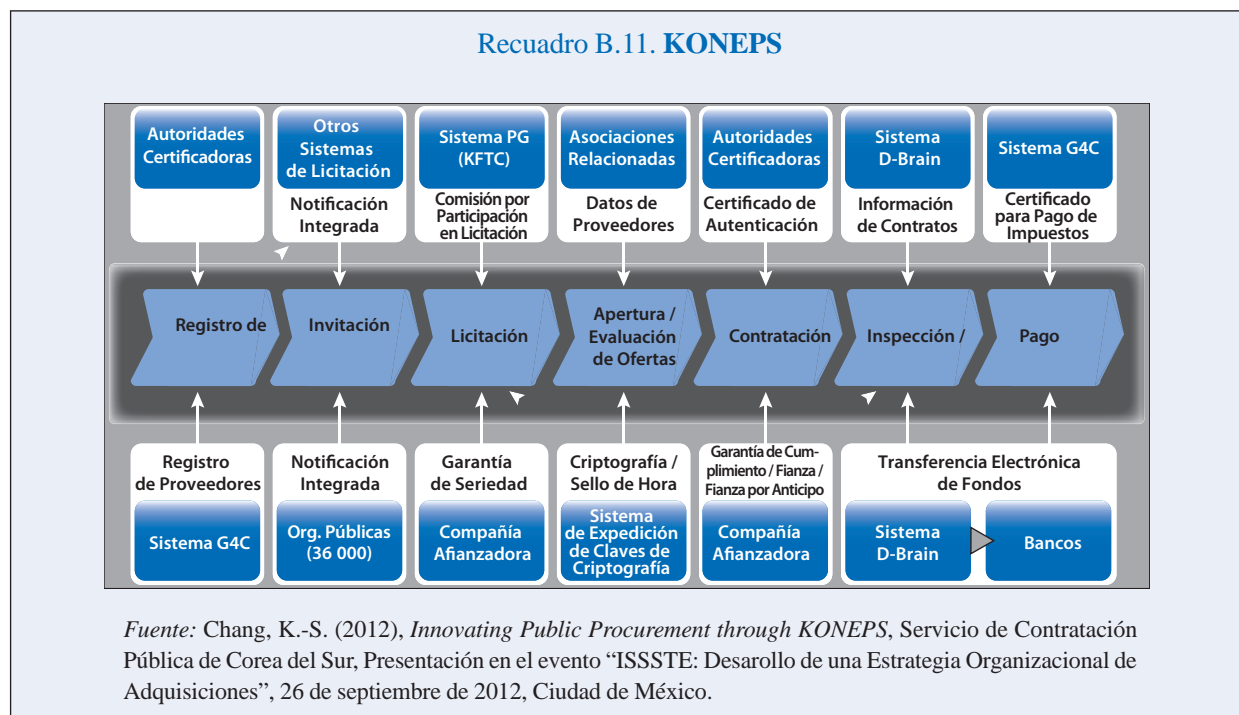
Recuadro B.10. Contratación electrónica (e-procurement) integrada: Corea del Sur y Chile

- El modelo de contratación electrónica de Corea del Sur está organizado en torno al Sistema de Contratación Electrónica en Línea de Corea del Sur (*Korea On-line e-Procurement System-KONEPS*). El KONEPS es un mercado electrónico donde las organizaciones públicas y las empresas proveedoras realizan transacciones. El KONEPS actúa como ventanilla única de contratación, para que las empresas privadas hagan transacciones con organizaciones públicas. En KONEPS se puede acceder a toda la información sobre las licitaciones, y se necesita un único registro en dicho portal para participar en todas las licitaciones. Además, todos los procedimientos de contratación, incluyendo la presentación de ofertas, la contratación, la certificación de entregas, el pago y demás trámites se procesan electrónicamente a través de KONEPS, y los documentos relacionados se intercambian en línea. En particular, KONEPS se interconexiona con alrededor de 140 sistemas externos para compartir toda la información necesaria, y ofrece un servicio de una sola parada, incluyendo banca por internet. El KONEPS representa un modelo de contratación electrónica totalmente integrado, que permitió 288,533 licitaciones electrónicas en 2011 y con un nivel de satisfacción por parte de los usuarios alto (84.3% en 2011, aumentando constantemente). El Servicio de Contratación Pública de Corea del Sur lanzó un servicio de licitación a través de teléfonos inteligentes en 2011, que les permite a los licitantes buscar información sobre las licitaciones en KONEPS y participar en licitaciones a través de una ficha (*token*) y aplicación de seguridad recientemente desarrollada para teléfonos inteligentes.
- La contratación electrónica chilena, construida en torno al portal web www.chilecompra.cl, ha permitido conseguir un alto grado de integración de los diversos sistemas o aplicaciones, que rigen las diferentes fases del ciclo de contratación. Uno de los principales logros de dicho sistema integrado es el alto nivel de transparencia a todas las partes interesadas, principalmente a través de la generación de datos exactos sobre los contratos públicos. Entre otras cosas, esto ha generado gran número de investigaciones oficiales sobre adjudicaciones de contratos públicos, fortaleciendo por lo tanto el nivel de integridad global del sistema chileno.
- Las metas de los dos sistemas de contratación electrónica, incluyendo la facilidad de uso y la satisfacción y transparencia para los usuarios, se lograron y se han mantenido exitosamente.

Fuentes: OCDE (2012a), *Report to the Council on the implementation of the Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement*, www.oecd.org/gov/ethics/combined%20files.pdf; y OCDE (2013a), *Public Procurement Review of the Electric Utility of Mexico: Towards Procurement Excellence in the Federal Electricity Commission (CFE)*, OECD Publishing, París.

Introducción de la administración electrónica de contratos y de características de inteligencia de negocios

Se podría mejorar la plataforma electrónica para permitir la administración electrónica de contratos, incluyendo comunicaciones, facturación y pagos durante la ejecución y hasta la resolución del contrato. La administración electrónica de contratos es útil para el control y el seguimiento de la ejecución de los contratos, permitiendo una búsqueda rápida y segura de los pagos, así como de las modificaciones contractuales, demoras en la ejecución, y plazos de los pagos y cuantías de los mismos. Por lo tanto es una herramienta para evaluar el cumplimiento del contrato, tanto del comprador como del proveedor. Dado que la administración electrónica de contratos es una función avanzada, puede ser introducida gradualmente. De manera que compradores y proveedores se vayan familiarizando gradualmente con el uso de dicha plataforma electrónica y tengan tiempo para adquirir las habilidades y el personal cualificado necesario. Un ejemplo de una plataforma avanzada de contratación electrónica es KONEPS en Corea del Sur, que abarca todos los procesos de contratación, desde la inscripción de los proveedores hasta la licitación, la adjudicación y el pago, ofreciendo un servicio de una sola parada (ver Recuadro B.11).



La plataforma electrónica también podría ser mejorada con funciones de inteligencia de negocios, agregando de esta manera las cifras, duración y cuantías de los contratos por producto y por servicio al igual que por comprador y proveedor, con capacidad para generar informes y análisis estadísticos, es decir, garantizar la “visibilidad del gasto”. La visibilidad del gasto debe incluir información suficiente para poder responder la pregunta “¿Quién compra qué, de quién?” Esto es útil para la revisión, evaluación y previsión de presupuestos, así como para desarrollar y entender patrones de gasto, perfiles de proveedores, grado de agregación, tipos y categorías de gasto, compras no planeadas, y para diseñar un plan y estrategia para compras futuras. Las características avanzadas de una plataforma electrónica también pueden proporcionar previsiones y extrapolaciones. Los datos obtenidos por medio de las funciones

de inteligencia de negocios pueden retroalimentar las políticas, proporcionando información sobre si se alcanzaron las cantidades y estándares. Este es el caso en Chile (ver Recuadro B.12).

Recuadro B.12. Confiabilidad en las evidencias de contratación: el ejemplo de Chile Compra

En Chile, la Dirección de Compras y Contratación Pública (Chile Compra) empezó a operar en 2004. Analiza los datos sobre el número de licitaciones, negocios directos y compras a través de convenios marco, que son extraídos de la plataforma de contratación electrónica (*e-procurement*) (www.mercadopublico.cl). Mensualmente dichos datos son comparados con los datos de meses de años anteriores, a fin de estimar las cantidades gastadas, los ahorros logrados, y la correcta aplicación de los estándares relacionados con los procedimientos de los convenios marco.

Fuente: OCDE, Informe 2012 al Consejo sobre la implementación de la Recomendación del Consejo sobre el Mejoramiento de la Integridad en la Contratación Pública, www.oecd.org/gov/ethics/integrityinpublicprocurement.htm.

Ampliación del uso de la plataforma para aumentar la transparencia en el gasto público

Si la plataforma se pone en funcionamiento y se perfecciona después de un fase piloto (por ejemplo dos años), podría ser usada para procedimientos de contratación diferentes a los acuerdos marco, teniendo en cuenta las capacidades y necesidades de los compradores y de los proveedores. La ventaja de los procedimientos electrónicos es que incrementan la visibilidad del gasto, y permiten tener una visión general de las licitaciones por parte de proveedores interesados, funcionarios del gobierno, órganos nacionales de seguimiento y control, sociedad civil y ciudadanos. Adicionalmente, se proporciona información para determinar parámetros de referencia, informal o formalmente, sobre prácticas entre entidades compradoras (quién paga cuánto por qué), permite aumentar la eficiencia (buscar conseguir el mismo precio para el mismo producto) e incrementar el control (a través de información pública). La revisión y el control por parte del sector público y el sector privado pueden eventualmente aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de las acciones del gobierno y en última instancia fomentar la confianza de los ciudadanos en el gobierno. El Instituto Mexicano del Seguro Social, “IMSS”, busca activamente incrementar la transparencia y el control de la contratación (ver Recuadro B.13).

Recuadro B.13. El IMSS

- El IMSS es el proveedor de salud y seguridad social más grande de América Latina. Cubre alrededor de la mitad de la población de México y es una importante entidad de gasto dentro del gobierno mexicano. En 2011, el IMSS creó un nuevo portal en línea (<http://compras.imss.gob.mx>), que reemplaza al portal de la transparencia en línea establecido en 2003/2004 (www.imss.gob.mx/transparencia), en la parte correspondiente al área de contratación. El portal fue creado con el objetivo de incrementar la rendición de cuentas, la transparencia y proporcionar información sobre los gastos del IMSS. Está inspirado en el portal estadounidense <http://usaspending.gov/>. El personal del IMSS fue un participante clave en su desarrollo. La responsabilidad del despliegue de dicho portal fue asignada a la unidad que está a cargo del desarrollo y el mantenimiento del portal principal del IMSS. Esto permitió la integración del contenido los dos portales, garantizando la consistencia, las sinergias en su desarrollo y mantenimiento, y evitó duplicidades, ofreciendo una imagen clara y coherente a los usuarios del portal.

Recuadro B.13. El IMSS (*continuación*)

- El portal de transparencia en la contratación del IMSS resultante está operando desde abril de 2012, y está dirigido a una audiencia pública más amplia. Presenta información sobre las actividades de contratación pública del IMSS de una manera clara para el usuario, ofreciendo información sobre cómo, en qué y por qué gasta sus recursos el IMSS, así como de los beneficios logrados a través de estas actividades. Actualmente, el portal del IMSS incluye una base de datos que ordena y suministra información específica (por ejemplo, precio pagada y cantidad adquirida), en función del tipo de servicio, adquisición u obra pública. También incluye documentos de planeación de contratación y de solicitudes de ofertas, así como otra información relevante. Los detalles sobre los proveedores, tales como el valor de los contratos y los incumplimientos, también estarán disponibles en el futuro.

Fuente: OCDE, *Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security and Services for Government Workers (ISSSTE)* (a ser publicado próximamente).

Garantizar que la información contenida en la plataforma ayude a la toma de decisiones sobre las políticas públicas

La información obtenida por medio de la plataforma electrónica puede ayudar a controlar o hacer un seguimiento de la efectividad de las políticas del gobierno, y tomar decisiones sobre una determinada política pública, mediante la evaluación de la necesidad de adoptar nuevas medidas o ajustadas las existentes, o de continuar, modificar o eliminar una política. Por ejemplo, en Colombia la contratación verde o medioambiental es una prioridad emergente para el gobierno. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-14 prioriza la producción y los procesos sostenibles y el uso óptimo de los recursos naturales. El gobierno de Colombia tiene la intención de usar la contratación para promover objetivos ambientales. En 2012 el Ministerio de Ambiente de Colombia recopiló información sobre contratación pública ambientalmente sostenible y seleccionó cinco productos (café, materiales impresos (libros, mapas y publicaciones), bombillos, papel y material de minería), llevando a cabo una investigación sobre los mercados de dichos productos, a fin de tomar decisiones sobre contratación ambiental (fijar especificaciones de los productos, criterios de selección). El Ministerio de Ambiente ya tiene 15 directrices donde se especifican cómo incluir criterios verdes en la contratación, cinco de los cuales incluyen análisis del ciclo de vida de los productos. Si los procedimientos de contratación para productos verdes son gestionados electrónicamente, los datos y cifras adquiridos a través de la plataforma electrónica pueden sustentar este análisis para ver volúmenes, precios y las características ambientales de los productos comprados y por lo tanto pueden ser usados para decidir si se extienden o se modifican los objetivos de contratación para dichos productos. Parte de la estrategia actual de Colombia Compra Eficiente es proponer políticas, prácticas y métodos verdes o medioambientales.

Implementación de acuerdos marco

Los acuerdos marco son esquemas de compra concluidos tras un procedimiento de contratación “llevado a cabo en dos etapas: una primera etapa para seleccionar un proveedor (o proveedores) o un contratista (o contratistas) que va a ser parte (o partes) de un acuerdo marco con una entidad contratante, y una segunda etapa para adjudicar un contrato a un proveedor o contratista bajo el acuerdo marco”.¹¹ La posibilidad de negociar acuerdos marco en Colombia está permitida por ley desde 2007. Sin embargo, dicho procedimiento solo ha sido usado por el Ministerio de Defensa de Colombia (“MDD”), para ciertas adquisiciones para el ejército, la armada y la policía bajo acuerdos marco.

Los acuerdos marco son herramientas convenientes de contratación, debido a que aseguran un flujo de productos o servicios entre diferentes entidades compradoras. Son útiles para cubrir gastos repetitivos de un producto o servicio concreto, cuya cantidad exacta, naturaleza y/o plazo de prestación del servicio o suministro no se conocen al establecerse el acuerdo.¹² Dichos acuerdos permiten que las partes acuerden las condiciones para el suministro del producto o servicio por anticipado ahorrando así tiempo, dinero y recursos tanto para el comprador como para el proveedor, evitando los inconvenientes administrativos de tener que tramitar un nuevo procedimiento de contratación cada vez que se necesita un producto o servicio.

Hay una creciente tendencia internacional dirigida al uso de acuerdos marco, incluyendo el soporte de sistemas de contratación electrónica. Entre 2006 y 2009, el número de acuerdos marco en la UE se incrementó casi cuatro veces. En el curso de 2008 y 2009, los acuerdos marco en la UE representaron el 27% en número y el 42% en valor de todos los contratos de compras centrales.¹³ Según una reciente encuesta de la OCDE, el 97% de los países que aportaron información, respondieron que los acuerdos marco son utilizados habitualmente por todas o algunas entidades de contratación a nivel de gobierno central.¹⁴ Las ventajas de los acuerdos marco pueden ir desde ahorros de costes, debido a la agregación de la demanda y al apalancamiento del poder de compra en el nivel central, hasta en conseguir un mayor nivel de competencia, menores tiempos y costes de transacción para los usuarios finales, y la estandarización de normas técnicas dentro de la administración pública, por ejemplo para aplicaciones de TI que demandan soluciones coordinadas, simplicidad y certeza legal para los usuarios finales.¹⁵ Entre los ejemplos de ahorros de costes o menores costes de transacción logrados a través del uso de acuerdos marco se incluyen:

- En Italia, en 2011 el montante total de los pedidos hechos a través de los acuerdos marco disponibles fue de 2,133 millones de euros y el porcentaje global estimado de ahorros fue de alrededor del 22%.¹⁶
- En México, la Secretaría de la Función Pública, “SFP”, inició la adjudicación de acuerdos marco en enero de 2010 para aumentar la eficiencia en el proceso de contratación para bienes y servicios comunes, y lograr ahorros a través de economías de escala. La SFP estimó que los ahorros logrados llegaron a cerca de 60 millones de dólares tan solo en 2011, la mayor parte de ellos a través del acuerdo marco suscrito para la compañía petrolera estatal de México, Petróleos Mexicano (PEMEX), para ropa de trabajo, calzado de seguridad y productos de protección personal. También calculó que el uso de estos instrumentos dio lugar, en 2010 a una disminución de hasta el 95% en el tiempo requerido por las entidades compradoras para expedir un contrato por estos bienes y servicios.¹⁷
- Una evaluación hecha en 2009 del sistema de acuerdos marco de Suecia estima que los costes de transacción se reducen en aproximadamente 50 millones de euros al año, debido a la centralización de la contratación.¹⁸

Se le ha asignado a Colombia Compra Eficiente la responsabilidad de suscribir centralmente acuerdos marco para los usuarios finales. Esto representa una herramienta estratégica para que Colombia Compra Eficiente afirme su posición como entidad central de contratación. El borrador del nuevo decreto a ser adoptado en 2013, incluye reglas sobre la adjudicación de acuerdos marco “para adquirir productos, obras y servicios con características técnicas uniformes para uso común” (de conformidad con el artículo 50 del borrador del decreto) y ser su uso obligatorio para el gobierno central.

Montaje correcto de los acuerdos marco

Colombia Compra Eficiente ha llevado un proyecto piloto para la adjudicación de acuerdos marco para productos seleccionados como billetes de avión, combustibles, contratos de seguros y licencias de TI. Durante la fase piloto de desarrollo de acuerdos marco, Colombia Compra Eficiente podría contemplar diferentes opciones para los acuerdos marco, así:

- Se pueden suscribir acuerdos marco con un único proveedor (acuerdos marco de miembro único, ver Recuadro B.14) o con muchos proveedores (acuerdos marco multi-miembro). Los procedimientos para la adjudicación de acuerdos marco de miembro único probablemente sean atractivos para los proveedores, debido a la relativa certeza de que el que resulte adjudicatario podrá recibir una gran cantidad de órdenes de compra y dando lugar a precios competitivos. Los acuerdos multi-miembro, por otra parte, en principio dan una mayor seguridad de suministro a los compradores, dado que si un proveedor no responde a una orden de compra, se le puede solicitar el suministro a otro. Igualmente, los acuerdos marco multi-miembro no obligan a los usuarios finales con un proveedor en particular, sino que les permiten elegir entre diferentes proveedores con base en procedimientos o criterios específicos previamente acordados. Los acuerdos marco también pueden ser suscritos de manera que permitan agregar o retirar proveedores con el paso del tiempo.
- Cada acuerdo marco no debe cubrir una gama amplia de productos o servicios, ya que esto implicaría limitar el acceso al mercado a proveedores que no participan en el acuerdo marco, pudiendo ser perjudicial para el crecimiento del empleo y la competencia. Esta situación se hace más manifiesta en acuerdos marco de miembro único, ya que dichos acuerdos marco en todo caso restringen la contratación a un único proveedor. También se produce esa situación, cuando el gobierno tiene una gran participación de una parte concreta del mercado y por lo tanto cualquier opción que elija afecta a los proveedores.
- La misma situación se da en acuerdos marco de larga vigencia: esto limitaría la competencia a una parte del mercado, y garantizaría una participación del mercado a proveedores específicos. La duración es un tema a ser evaluado para cada situación y producto en particular. Una duración corta (por ejemplo, de un año o menos) disminuye el beneficio de agregación, y hace que el esfuerzo hecho en el nivel central (Colombia Compra Eficiente) merezca menos la pena. Una duración larga (por ejemplo, más de cuatro años), vincula a las partes a términos que pueden volverse obsoletos, haciendo por lo tanto que el acuerdo marco sea menos atractivo, para los usuarios finales y para que los proveedores compitan por suscribirlo. Puede darse que los acuerdos de larga duración, salvo que sean diseñados correctamente, hagan caso omiso de la evolución en los precios del mercado y en la tecnología.¹⁹ Nuevamente, esto es particularmente cierto en el caso de acuerdos marco de miembro único.

Contemplar extender los acuerdos marco a más productos y servicios

Los acuerdos marco en Colombia serán objeto de proyectos piloto con productos y servicios específicos. Después de la fase piloto, su uso puede ser extendido a más productos y servicios. Bajo el borrador del nuevo decreto a ser adoptado en 2013, las entidades compradoras del gobierno central pueden solicitar a Colombia Compra Eficiente, que suscriba un acuerdo marco para un determinado producto o servicio. Posteriormente, Colombia Compra Eficiente debe revisar la solicitud, evaluar su pertinencia y coste de oportunidad y proceder según corresponda a lanzar o no un procedimiento para implementarlo. Igualmente, de conformidad con el borrador del decreto, las entidades compradoras del gobierno central deben informar a

Recuadro B.14. Acuerdos marco de proveedor único usados por Consip SpA

- Consip SpA, durante los primeros 10 años de sus operaciones, usó casi exclusivamente acuerdos marco de proveedor único. La decisión de emitir este tipo de acuerdos marco, estuvo relacionada principalmente con el fuerte enfoque de búsqueda de la eficiencia y de la simplificación de procesos, orientando la actividad de Consip en su fase inicial.
- Las principales ventajas de los acuerdos marco identificadas por Consip SpA son:
 - Para las autoridades públicas: simplificación de los procesos de compra, disminución de los costes unitarios y tiempos de entrega, más transparencia y competencia, reducción de los costes de litigio, mejor calidad de los productos y servicios. La búsqueda por el catálogo de productos permite la identificación del suministro de bienes y/o servicios ofrecidos a través de acuerdos marco, y la posibilidad de hacer pedidos en línea, lo que implica más rapidez en el proceso de compra.
 - Para los proveedores: acceso a un mercado con alto potencial de ventas, posibilidad de convertirse en proveedor de diversas autoridades a través de una única licitación, garantía de un proceso de transacción completamente transparente.
- Las desventajas de los acuerdos marco de miembro único se relacionan principalmente con la falta de flexibilidad, y en segunda instancia con el posible gran impacto sobre la oferta como consecuencia de las compras a una única fuente. Para algunas categorías de bienes y servicios, un acuerdo marco multi-miembro suscrito con varios operadores económicos, es una herramienta más útil. Hoy en día, Consip elige el tipo apropiado de acuerdo marco (de miembro único o multi-miembro) identificando la mejor estrategia caso por caso, mediante un sólido análisis de mercado tanto de la demanda como de la oferta.

Fuente: Entrevista con par revisor de Consip.

Colombia Compra Eficiente sobre los términos técnicos y financieros que han logrado a través de sus propios procedimientos de contratación, para que Colombia Compra Eficiente emita un procedimiento para suscribir un acuerdo marco en estos términos. La gama de artículos cubiertos habitualmente por acuerdos marco a menudo incluye:

- Productos y servicios de TIC (computadoras, fotocopiadoras, impresoras, servidores, software), generalmente el área de productos más grande en términos de volumen de compra;²⁰
- Productos de telecomunicaciones (redes, teléfonos celulares, teléfonos fijos, conmutadores telefónicos);
- Muebles de oficina;
- Servicios de viajes;
- Equipos y suministros de oficina;
- Vehículos y servicios de transporte;
- Combustible (para calefacción y transporte) y electricidad;
- Alimentos (comestibles, vales de alimentación);
- Servicios organizacionales y de desarrollo de recursos humanos

Contemplar establecer los acuerdos marco con carácter obligatorio para más usuarios finales

Bajo el borrador del nuevo decreto a ser adoptado en 2013, el uso de acuerdos marco será obligatorio para las entidades compradoras del gobierno central, y opcional para los compradores subnacionales. Las entidades compradoras del nivel central tienen que decidir si un acuerdo marco puede cubrir sus necesidades y, de ser así, deben usarlo. Por lo tanto, se evita el comportamiento “desleal” de los usuarios finales, ya que estos están obligados a comprar bajo los acuerdos marco que estén disponibles. Dicho uso obligatorio de los acuerdos marco es útil ya que permite, en la fase de diseño de la contratación, hacer una evaluación de la demanda por un producto o servicio, la cual no es posible si las necesidades pueden ser cubiertas libremente al margen del acuerdo marco. En la fase de licitación también fomentan la competencia, ya que si el mercado cree que los acuerdos marco no van a ser usados, el interés por competir para vender productos y servicios bajo el acuerdo desaparecería.

Después de la primera fase de implementación, Colombia Compra Eficiente podría estudiar si el uso de acuerdos marco puede ser obligatorio para más entidades compradoras, por ejemplo para las autoridades de una región específica solamente o para todas las entidades compradoras en relación con determinados productos o servicios. Esto podría garantizar que los productos y servicios estandarizados cubiertos por el acuerdo marco sean contratados en todo el sector público, alineando por tanto la calidad en la prestación del servicio público. Esto puede ser particularmente relevante en el caso de algunos productos, por ejemplo las TIC, para las cuales puede haber una mayor necesidad de estandarización, interoperabilidad e integración de sistemas en toda la nación. Las ventajas del uso obligatorio de acuerdos marco por parte del gobierno central —el enfoque que está buscando el gobierno de Colombia— han sido identificadas por países de la OCDE (ver Recuadro B.15).

Recuadro B.15. Acuerdos marco obligatorios

- En Canadá, la Iniciativa de Transformación de Obras Públicas y Servicios del Gobierno de Canadá (*Public Works and Government Services Canada (PWGSC) Business Transformation Initiative*) fue aprobada en 2005, modificando diversos elementos del enfoque de la oferta de la agencia federal de contratación central. Entre otras cosas, la política federal de contratación fue modificada para hacer obligatorio el uso de los acuerdos marco existentes. Antes de suscribir cualquier instrumento o contrato público, las unidades federales de contratación (ya sean de PWGSC o de cualquier otro departamento o agencia federal) deben verificar primero, si existe un acuerdo marco que satisfaga sus requerimientos. Si existe acuerdo marco, están obligadas a usarlo, salvo en casos excepcionales que tienen que justificar. El motivo para ser obligatorios los acuerdos marco en Canadá, fue garantizar los beneficios y ahorros a largo plazo a través del uso de dichos contratos por parte de todo el gobierno.
- En Portugal, el uso de acuerdos marco suscritos por la ANCP también es obligatorio para la administración central y los institutos públicos. El carácter obligatorio fue establecido debido al entendimiento común de que es necesario promover la disciplina en su uso, la estandarización de bienes y de los criterios medioambientales de contratación pública, junto con la racionalización del gasto y los ahorros. La ANCP se fusionó con las ESPAP en septiembre de 2012, y ahora la ESPAP está a cargo de las actividades de contratación pública para el gobierno portugués.

Fuente: Secretaría de la Junta del Tesoro de Canadá (*Treasury Board of Canada Secretariat*) (2005), *Business Transformation Initiative – The Way Forward, Policy Notice*, TBS, Ottawa, www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/contpolnotices/2005/04-eng.asp/; Obras Públicas y Servicios del Gobierno de Canadá (*Public Works and Government Services Canada*) (PWGSC) (2012), *Supply Manual*, Versión 12-2, Ottawa, [https://buyandsell.gc.ca/policy-and-guidelines/supply-manual/](http://buyandsell.gc.ca/policy-and-guidelines/supply-manual/) (visitado en mayo de 2013).

Notas

1. Con acuerdos marco queremos decir esquemas de compra, bajo los cuales uno o más proveedores suministran bienes o servicios durante un cierto período de tiempo a entidades compradoras públicas, a las cuales llamamos “**usuarios finales**”, de acuerdo con los términos y condiciones estipulados en dichos acuerdos marco, incluyendo precios o métodos de cálculo de precios.
2. OCDE, 2009.
3. OCDE, 2013b.
4. Este marco incluye la Ley 80 de 1993 sobre contratación de la administración pública, la Ley 816 de 2003 sobre apoyo a la industria nacional a través de la contratación pública, la Ley 1150 de 2007 que enmienda la Ley 80 de 1993, la Ley 1474 de 2011, el decreto ley 19 de 2012 sobre regulaciones, procesos y procedimientos aplicables a la administración, el decreto 734 de 2012 que agrupa y consolida muchos decretos viejos sobre contratación pública, el decreto 1397/2012 sobre capacidad de los contratistas de obras públicas, y los decretos 1467/2012 y 1508/2012 sobre asociaciones público-privadas. También hay dos lineamientos de política pública sobre contratación: los documentos Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) números 3249 de 2003 y 3714 of 2011.
5. Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.
6. OCDE, 2012b.
7. Gobierno de Colombia, 2013.
8. Artículo 2 de la Ley 1150/2007.
9. Artículo 3 del decreto ley 4170 de 2011.
10. Capítulo II de la Ley 1470 de 2011.
11. CNUDMI (*UNCITRAL*), 2011, Artículo 2.
12. Arrowsmith, 2005.
13. Comisión Europea, 2011.
14. OCDE, 2012b.

Anexo B.1

Establecimiento de acuerdos marco

Típicamente, el establecimiento de acuerdos marco implica los siguientes pasos:

- **Definir especificaciones técnicas y seleccionar los criterios de adjudicación:**
 - Los productos o servicios seleccionados necesitan ser especificados con la mayor precisión posible y no discriminar a los licitadores (es decir, pretender eliminar a unos o ayudar a otros, con fundamentos no permitidos por la ley). Los criterios de selección y de adjudicación deben fijarse también desde el inicio del procedimiento. Un criterio pertinente de adjudicación es la seguridad de suministro proyectada durante el período de vigencia del acuerdo marco. Un aspecto útil de considerar es que, en caso de que el acuerdo marco sea adjudicado a un licitador y este se convierta en proveedor del acuerdo marco, estará obligado a suministrar el bien o servicio solicitado si se hace una orden de compra. Puede ser útil establecer dicha obligación, al menos hasta una determinada cantidad o montante. De lo contrario, si los proveedores del acuerdo marco pueden rechazar un suministro les será posible escoger órdenes de compra, aceptando las rentables (ya sea por volumen, tipo de producto o servicio, ubicación del usuario final, tiempos de la orden de compra) y rechazando las otras. Esto puede distorsionar el procedimiento de adjudicación del acuerdo marco, porque los oferentes pueden tener la intención desde un principio de responder únicamente a las órdenes lucrativas y no a las menos rentables.
- **Decidir sobre los usuarios finales:**
 - Una buena práctica es identificar las entidades que tienen derecho a acudir al acuerdo marco, es decir, aquellas que pueden comprar bajo dicho acuerdo, por nombre o por otros medios, tales como una referencia a una categoría de entidades (como todos los ministerios, o todas las autoridades locales de un área geográfica dada, etc.). Se puede acordar que diferentes compradores tengan acceso al acuerdo marco en fechas diferentes. Si se decide que las entidades no mencionadas desde el inicio, pueden usar el acuerdo marco a futuro, lo mejor sería que dichas entidades adicionales sean mencionadas en todo caso como usuarios probables o potenciales, de manera que los proveedores puedan juzgar si vale o no vale la pena participar, en función del tamaño o cobertura probable del acuerdo. El libre acceso de cualquier comprador público a un acuerdo marco ya suscrito, puede hacer que el acuerdo se vuelva inmanejable, debido a la falta de respuesta de los proveedores (si, por ejemplo, reciben demasiadas órdenes de compra que no pueden procesar).
- **Publicitar el acuerdo marco** en la plataforma electrónica con suficiente anticipación, hacer una selección y suscribir el acuerdo marco: los proveedores necesitarían tiempo

suficiente para preparar sus ofertas y la autoridad adjudicadora necesitará tiempo adecuado para evaluarlas y hacer una selección.

- **Presentar la orden de compra (por parte del usuario final) al proveedor del acuerdo marco:**
 - En el caso de acuerdos marco de miembro único, la situación es clara y sencilla: la orden de compra será presentada al proveedor único. En el caso de acuerdos marco multi-miembro, los usuarios finales generalmente tienen la flexibilidad para obtener los bienes y servicios cubiertos por el acuerdo marco, solicitándolos a uno de los proveedores directamente bajo los términos ya estipulados en el acuerdo marco, sin otra competencia. Alternativamente, los usuarios finales pueden realizar un mini-concurso entre los proveedores con base en los criterios predefinidos estipulados en el acuerdo marco. Para garantizar la transparencia, los criterios objetivos que regirán la elección entre estos dos métodos de ejecutar el acuerdo marco, es decir adjudicación directa o mini-licitación, deben ser manifestados por anticipado (por ejemplo, en los documentos de la licitación). Dichos criterios podrían estar relacionados por ejemplo con la cantidad, el valor o las características del suministro o servicio pertinente o con desarrollos del mercado o cambios en niveles de precios comparados con un índice de precios predeterminado; por lo tanto el comprador puede decidir realizar un mini-concurso para buscar un descuento o solicitar productos mejorados. Esto es común para licencias de TI debido al constante y rápido desarrollo de las tecnologías de la información. En casos de compras directas, la selección de proveedores específicos debe hacerse con base en criterios objetivos definidos en los documentos de la licitación para el acuerdo marco: por ejemplo, el proveedor que sea más barato, o el que esté geográficamente más cerca de la autoridad compradora, puede ser elegido.

Bibliografía

- Arrowsmith, S. (2005), *The Law of Public and Utilities Procurement*, 2nd ed, Sweet & Maxwell Ltd., Londres.
- Chang, K.-S. (2012), *Innovating Public Procurement through KONEPS, Public Procurement Service of Korea*, Presentación en el evento “ISSSTE: Desarrollo de una Estrategia Organizacional de Adquisiciones”, Ciudad de México.
- Gobierno de Colombia (2012), *Background report, E-Government and open government policies*, (documento de trabajo no publicado).
- Gobierno de Colombia (2013), *Informe de Antecedentes de la RGP*, (documento de trabajo no publicado).
- Departamento Nacional de Planeación (2010), “Plan Nacional de Desarrollo”, Bogotá, www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx/.
- Comisión Europea (2011), “Informe de Evaluación: Impacto y Efectividad de la Legislación de Contratación de la UE – Parte 1” (“*Evaluation Report: Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation – Part 1*”), *Commission Staff Working Paper*, SEC(2011) 853 final, Bruselas, http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/er853_1_en.pdf.
- Asamblea General (2011), “Ley Modelo de la CNUDMI sobre Contratación Pública de 2011” (“*UNCITRAL Model Law on Public Procurement 2011*”), Registros oficiales de la Asamblea General, Sexagésima sexta sesión, Suplemento No. 17, A/66/17, Anexo I, www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/ML_Public_Procurement_A_66_17_E.pdf.
- Gobierno de Canadá (2012), sitio web de la Secretaría de la Junta del Tesoro, www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/index-eng.asp.
- OCDE, *Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security and Services for Government Workers (ISSSTE)* (a ser publicado próximamente).
- OCDE, (2013a), *Public Procurement Review of the Electric Utility of Mexico: Towards Procurement Excellence in the Federal Electricity Commission (CFE)*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2013b), *Principles on Enhancing Integrity in Public Procurement*, www.oecd.org/governance/ethics/oecdprinciplesforenhancingintegrityinpublicprocurement.htm.
- OCDE, *Government at a Glance 2013*, (a ser publicado próximamente).
- OCDE (2012a), *Report to the Council on the implementation of the Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement*, www.oecd.org/gov/ethics/combined%20files.pdf.
- OCDE (2012b), *Survey on Public Procurement, response by Colombia* (documento no publicado).
- OCDE (2011), “Sistemas Centralizados de Compra en la Unión Europea” (“*Centralised Purchasing Systems in the European Union*”), *SIGMA Papers*, No. 47, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgkgqv703xw-en>.
- OCDE (2009), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing, París. OCDE (2008), “Recomendación del Consejo para Mejorar la Integridad en la

- Contratación Pública” (“*Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement*”), C(2008)105, OECD Publishing, París.
- OCDE (2007), *Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Countermeasures*, OECD Publishing, París.
- Obras Públicas y Servicios del Gobierno de Canadá (*Public Works and Government Services Canada-PWGSC*) (2012), *Supply Manual, Versión 12-2*, Ottawa, <https://buyandsell.gc.ca/policy-and-guidelines/supply-manual/> (visitado en mayo de 2013).
- Secretaría de la Función Pública (SFP) (2012), *Estrategias de Contratación: Informe de Resultados 2009-2012*, Unidad de Política de Contrataciones Públicas, Dirección de Estudios Económicos, Ciudad de México, www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/ua/sracp/upcp/mejores-practicas/informe_de_resultados_2009_2012_v130712.pdf.
- Statskontoret (2009), *En effektivare statlig inköpsamordning*, Regeringen Finansdepartementet, Estocolmo, www.statskontoret.se/upload/publikationer/2009/200912.pdf.
- Tazelaar, K. (2010), *Pianoo, a Knowledge Network for Public Procurement*, Presentación en la 4a Conferencia Internacional sobre Contratación Pública, Seúl, www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/14ProcurementProfession/Paper14-6.pdf.
- Secretaría de la Junta del Tesoro de Canadá (*Treasury Board of Canada Secretariat*) (2005), *Business Transformation Initiative – The Way Forward, Policy Notice*, TBS, Ottawa, www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/contpolnotices/2005/04-eng.asp/.
- CNUDMI (*UNCITRAL*) (2011), “Ley Modelo de la CNUDMI sobre Contratación Pública de 2011” (“*UNCITRAL Model Law on Public Procurement 2011*”), www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/ML_Public_Procurement_A_66_17_E.pdf.