

Informe

Taller sobre Convenios Marco en las Compras Públicas RICG

Introducción

La Red Interamericana de Compras Gubernamentales (www.ricg.org) es una iniciativa de los países de América Latina y el Caribe, apoyada por la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo, constituida como un mecanismo de cooperación técnica horizontal por cuyo medio se promueven, multiplican, fortalecen y dinamizan los intercambios dirigidos a difundir e implementar las mejores prácticas sobre compras públicas en las Américas.

Dentro de la agenda de la Red se ha establecido como prioridad la elaboración de talleres temáticos como iniciativa destinada a desarrollar y fomentar espacios de intercambio de experiencias y capacitación, con el objetivo de responder a las necesidades manifestadas por los miembros de la Red para el intercambio de experiencias en el tema entre los países y expertos internacionales de la región y el mundo.

Para el caso del taller de Convenios Marco y Compras Públicas, los países manifestaron su necesidad a la RICG, de obtener capacitación en el tema de Convenios Marco debido a que les resulta apropiado para la modernización de las compras públicas en sus países. Sus manifestaciones de interés para participar en el taller fueron las siguientes:

Argentina:

El motivo por el cual estamos interesados en recibir la capacitación radica en que el Gobierno de la Nación Argentina busca impulsar la realización de diversos acuerdos marco, tendientes a lograr contrataciones más eficientes. Al efecto, recientemente entró en vigencia una nueva normativa que habilita la realización de esta modalidad de contratación, novedosa en nuestro país.

En dicho marco, la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, se encuentra trabajando en la implementación de diversos acuerdos marco para contratar, por ejemplo, el servicio de telefonía celular móvil, la prestación de determinados servicios informáticos y la adquisición de medicamentos.

Es por ello que creemos esencial poder conocer en detalle, a través de nuestra participación en el Taller, las cuestiones relacionadas con la gestión e implementación de este tipo de modalidad de contratación, desde la experiencia a nivel internacional y, especialmente, la forma de implementar la práctica a nivel local de una forma exitosa.

Costa Rica:

La justificación para nuestra participación en el Taller de Convenios Marco, está en relación con que esta figura ya se implementó en el Ministerio desde el 2009. Actualmente se encuentran en ejecución 6 convenios Marco y 8 en proceso de adjudicación por lo cual requerimos conocer la experiencias de otros países y compartir las nuestras para fortalecer esta figura.

Colombia:

Colombia Compra Eficiente está en proceso de negociar los primeros Acuerdos Marco para la adquisición de bienes y servicios de características uniformes, figura que hasta la fecha no ha sido utilizada en la administración pública colombiana. Para el efecto, la Subdirección de Negocios ha iniciado una revisión de los bienes y servicios de características uniformes que adquieren los Ministerios y Departamento Administrativos y ha iniciado los estudios de mercado relevantes. Adicionalmente, Colombia Compra Eficiente ha recibido el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo para analizar la información recogida, asesorar a Colombia Compra Eficiente en el plan de acción para poder poner en marcha 10 Acuerdos Marco.

Por lo anterior, para Colombia Compra Eficiente es de gran interés que dos (Carolina Manga y Alfredo Roa) de los Gestores de la Subdirección de Negocios tengan la oportunidad de conocer el avance de otros países y de presentar el proyecto de Acuerdos Marco para conocer la opinión de los demás países miembros de RICG, su análisis de riesgos, de la forma como se establece el precio, del nivel de competitividad del esquema, de la claridad y alcance de la ficha técnica, entre otros.

Ecuador:

El INCOP está interesado en profundizar el uso del convenio marco y requiere compartir y conocer a nivel regional las experiencias en los siguientes temas.

- Mejores prácticas en los modelos de pliegos (bases) aplicables a Convenio Marco de acuerdo a la respectiva categoría de productos, con sus respectivas consideraciones las mismas que deberán aplicar para los distintos tipos de industrias, de tal forma que se puedan encontrar las diferencias e igualdades que van a considerarse.
- Fórmulas de reajuste de precios, vigencia de convenios marco, y condiciones de aplicaciones de las respectivas fórmulas, soluciones integrales en el manejo de catálogo electrónico, para periodos extendidos de convenio marco, con la finalidad de poder realizar Convenios Marco con una mayor duración en el tiempo.
- Metodología para realizar investigaciones de mercados que permitan determinar la oferta del sector privado y la demanda del sector público.
- Alternativas para incluir en el Catálogo Electrónico las mejores prácticas comerciales.
- Estrategias para determinación los parámetros de calificación óptimos y su respectiva ponderación, así como también el puntaje mínimo de corte que deberán cumplir los proveedores para formar parte del Catálogo Electrónico, para cada categoría general objeto del proceso de convenio marco, de tal forma que se garantice y asegure la inclusión de pequeños productores en el Catálogo Electrónico de proveedores.
- Métodos de Administración de convenios marco y catálogos electrónicos, aplicación de promociones, descuentos y otros factores comerciales que garanticen las mejores condiciones respecto al sector privado.
- Estructura Administrativa y de procesos de las áreas de gestión de convenios marco, catálogo electrónico y la priorización para la publicación de procesos.

- Criterios de gestión de obsolescencia de bienes y su correcta reposición, asistencia integral en mantenimiento, repuestos, insumos, manejo de daños, bienes complementarios.
- Determinación de nuevas alternativas de procesos de selección de convenio marco para catálogo electrónico.
- Mecanismos para determinar el precio justo de los bienes o servicios objeto del proceso de selección de proveedores Convenio Marco para Catálogo Electrónico, en base al cual los oferentes realizarán sus ofertas.
- Alternativas para incentivar la participación de las micro y pequeñas empresas, en los Convenios Marco y Catálogos Electrónicos.
- Mejores prácticas para elaborar planes de difusión de medios para poner en conocimiento de los actores del Sistema Nacional de Contratación Pública, los beneficios de formar parte de los Catálogos Electrónicos.

Honduras:

La literatura y capacitación en lo referente al tema de Convenios Marco es sumamente limitada, especialmente en lo que respecta a Centro América que cuenta con limitadas experiencias en esta materia. Debido a lo anterior estamos seguros que la inclusión de Honduras en el Taller será de mucho provecho a la ejecución de los mismos, ya que a la fecha nos encontramos en el proceso de implementación de nuestros primeros Convenios Marco.

Por lo que consideramos que temas como Concepto, Gestión, Negociación, Diseño, Mecanismos de Adjudicación, Participación y Competencia, Aspectos Económicos e Implementación de Convenios Marcos; serán de mucho valor para los procesos de licitación de Convenio Marco que serán estructurados a finales del presente año e inicio del próximo.

Los Convenios Marcos han sido habilitados en nuestro país a través de las Disposiciones Generales del Presupuesto del año 2012, al igual ha sido emitido un reglamento aprobado por la Procuraduría General de la República; y contamos con un proyecto de Ley que se encuentra en debate en nuestro Congreso Nacional.

Paraguay:

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas de Paraguay, se encuentra desarrollando la plataforma informática para la implementación de convenios marcos y las compras a través de un catálogo electrónico, al mismo tiempo, se realizan los trabajos relacionados a la planificación, que consiste en la determinación de los bienes que serán objeto de nuestro primer convenio, el análisis de los datos históricos, del mercado, de los proveedores existentes, de las especificaciones técnicas y de la elaboración del pliego de bases y condiciones. Ante esta situación, sería sumamente enriquecedor poder participar del taller, a fin de conocer las experiencias de otros países, plantear dudas que surgen en esta etapa del proceso, adoptar buenas prácticas que consigan maximizar los resultados esperados y todo aporte que puedan dar los expertos internacionales, serán de inmenso valor, pues consideramos que la compra a través de un catálogo electrónico se convertirán una herramienta de gran utilidad para los entidades compradoras, y para el Estado en general.

Vista la estructuración del taller, los temas tratados y la forma a ser expuestos, no caben dudas de que nos aportará lo necesario para la consecución del objetivo que nos hemos propuesto.

República Dominicana:

Designamos este colaborador para que en su calidad de analista de políticas, normas y procedimientos adquiera los conocimientos necesarios para una posible implementación de la modalidad de Convenios Marcos en la República Dominicana.

Uruguay:

En Uruguay el Convenio Marco tiene vigencia legal como mecanismo de contratación desde junio de 2012, pero aún no se ha implementado y es uno de los primeros temas que la Agencia de Compras desea encarar.

Desarrollo de contenidos

Objetivos del taller:

- Responder a las necesidades manifestadas por los miembros de la Red para la capacitación e intercambio de experiencias en el tema entre los países y expertos internacionales de la región.
- Generación de conocimientos y habilidades básicas para la implementación de sistemas de convenios marco en los países de la RICG.
- Análisis colectivo de la implementación de un convenio marco de 1 país.
- Evaluar factibilidad y organizar eventuales convenios marco regionales.

Metodología de trabajo:

El taller se desarrollo de la siguiente manera:

- Presentación de ponencias presentadas en los diferentes paneles de la reunión.
- Al inicio de cada panel el Coordinador del taller mostró una visión general del tema, al igual que un conclusión final.
- Se realizaron las presentaciones por parte de los coordinadores de Convenios Marco de los países facilitadores (Chile, Panamá y Perú), lo cual permitió a los participantes del curso conocer sus experiencias más relevantes, avances y buenas prácticas en el diseño, administración y ejecución de convenios marco, desde la perspectiva de las distintas Direcciones de compras públicas.
- Al final de cada panel se propiciaron espacios de discusión y community of practice para poner en práctica los conceptos aprendidos.

Contenidos del taller:

- Concepto, tipos y aspectos generales de los Convenios Marco.
- Gestión de los Convenios Marco.
- Negociación de Convenios Marco.
- Diseño en grupo de un Convenio Marco País: Discusión abierta.
- Mecanismos de adjudicación de los Convenios Marco.

- Participación y competencia de convenios/contratos marco.
- Aspectos Económicos de los Convenios Marco: Ahorros.
- Implementación de los Convenios Marco en diferentes sectores.
- Ejercicio práctico y colectivo: Agregación de la demanda. Diseño de un posible convenios marco en la región.

Participantes:

El taller estuvo dirigido a los Directores de compras públicas y técnicos en convenios marco de los países de Latinoamérica. En esta oportunidad asistió: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Honduras, Uruguay, Paraguay y República Dominicana. Sumando la participación de Chile, Panamá y Perú como países ponentes.

Para ver más información sobre las presentaciones del taller favor hacer clic [Aquí.](#)

Conclusiones finales

Como una de las conclusiones del taller, se destaca la necesidad de que los gobiernos de América Latina, avancen en acciones para la implementación de convenios marco que faciliten la contratación de bienes y servicios en sus países.

El diseño de los convenios marco, aporta los mayores factores de éxito de la solución metodológica. Para ello debe atenderse qué tan frecuente y estratégica es la compra, si existe una base de proveedores, si concurren otros métodos de selección y qué condiciones técnicas y comerciales se aplicarían.

El uso del catálogo es importante pero no implica tener que desarrollar la solución tecnológica para poder operarlo. Puede servir un catálogo simplemente publicitario.

Es importante poder tener experiencias de intercambio de prácticas y modelos entre países de la región, como sucede entre Ecuador y Nicaragua actualmente.

En cuanto al desarrollo tecnológico, cada país tiene su propio entorno y dinámica. La pieza de software de convenios marco puede ser elaborada con múltiples alternativas, además de mirar qué desarrollos existen en otros países. Se puede tomar el caso de la donación de Ecuador que donará a Nicaragua la plataforma y hará transferencia de tecnología y conocimiento. Incluso se podría explorar las opciones del sector privado que permite dar soluciones de compras de miles de ítems con motores de búsquedas que están bien desarrolladas comercialmente.

Puntos a destacar:

- No es necesario usar un catálogo, al menos no para hacer publicidad de oportunidades de negocio.
- Se recomienda que sean bienes estandarizados, commodities, que sean objeto del convenio y no extenderlo a obras.
- Los mayores inductores para hacer convenios marco son: ahorros, costos de transacción y de oportunidad.
- Es más óptimo usar CM para bienes simples y que constituyen mucho volumen, más no alto costo.

- El convenio puede concertarse con uno o varios proveedores.
- Normalmente es obligatorio y prima sobre otros procedimientos.
- Qué información se requiere para poder estructurar un convenio:
 - Número de procesos.
 - Monto de procesos.
 - Precios unitarios promedio.
 - Donde están localizadas las compras.
 - Capacitación de personal.
 - Cuánto personal dedican a sus compras.
 - Qué procedimiento siguen actualmente.
 - Cuánto tiempo toma (tiempo) realizar un procedimiento de compras públicas.
 - Cuál es la relación tiempo funcionarios públicos/procesos de compra.

En cuanto al tema de renovación de productos y precios es importante tomar en cuenta la administración y cambio del contrato en estas circunstancias:

- Cuando se puede suprimir un producto del catálogo.
- Cuando se puede cambiar un producto por otro en el catálogo.
- Pueden el proveedor añadir productos.
- Puede el proveedor ser suspendido o excluido de un convenio marco.
- Pueden nuevos proveedores ser incluidos en el convenio marco.

Asuntos críticos que no se deben desatender:

- Trampa de economía de escala. Se puede llegar a una situación en donde se usa el convenio por “comodidad” más que por estrategia de costos. Hay poco valor y se sacrifica al mercado.
- Free riders- Selección Adversa: Malos pagadores.
- Monopolios y mal uso de poder del mercado. Riesgo político y de corrupción.
- Participación de la Mipyme. Adjudicar por lotes, localización y subcontratación. No es cierto que se sacrifiquen.

Propuestas futuras actuaciones

En el caso del taller sobre convenios marco se realizó un ejercicio tendiente a construir un convenio marco en el que se incorporaran todos los conceptos vistos y las experiencias narradas.

Uno de los objetivos que se planteó en esta actividad fue ver la posibilidad de trabajar en la estructuración de un proyecto de Convenios Marco Supranacional que involucre a varios países compradores. En la discusión se refirió a convenios de medicamentos, equipamiento médico hospitalario, etc.

Igualmente, se consideró el taller como una excelente iniciativa de la Red para seguir fomentando el intercambio en temas específicos de las compras públicas dirigido a los responsables de cada tema.

Valoración general

El taller sobre convenios marco desarrollado fue propicio para el intercambio de las experiencias regionales más relevantes en el tema por parte de aquellos países que se encuentran en un avance que les permite transmitir sus buenas prácticas entre los países colegas de la región.

Se considera que el taller tuvo un excelente contenido teórico y una participación adecuada para el objetivo del taller, ya que participaron algunos de los directores de compras y los encargados de los convenios marco de la región. Se resalta la falta de tiempo para realizar mayores ejercicios prácticos, que para un futuro se tendrá muy en cuenta.

Igualmente, se logró transmitir las experiencias de los países correctamente y se realizó una dinámica de apoyo regional ideal para continuar generando una cooperación técnica entre los países y sobre todo entre los responsables del tema en cada institución.

Lo anteriormente mencionado, cumple cabalmente con los objetivos de la RICG.

Cabe resaltar, la buena coordinación y colaboración de las organizaciones coordinadoras del evento con el centro de Formación de la AECID en Santacruz.