

**INFORME
INVESTIGACIÓN
DE LA CONTRATACIÓN
ÉTICA Y LOS
ACUERDOS
MARCO
DE PRECIOS**



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**



*Instituto de Estudios
del Ministerio Público*

Informe investigación de la contratación ética y los acuerdos marco de precios

© Instituto de Estudios del Ministerio Público–IEMP, 2021.

© Procuraduría General de la Nación, 2021.

Autor

Erick Pérez

Jefe de División de Investigaciones Sociopolíticas
de Asuntos Socioeconómicos -IEMP (E)

Luis Enrique Martínez Ballén

Coordinador editorial-IEMP

Luis Felipe Núñez Mestre

Diseño de portada

William Botia Suárez

Diagramación, ilustración de portada-IEMP

Natalia del Pilar Cerón Franco

Colombia

ISBN: 978-958-734-281-9

Carrera 5 No. 15-80 piso 16 Bogotá, D. C., Colombia

pbx: (1) 587 8750 - Ext. 11621

Tel: 283 27 21 - Ext. 115

<http://iemp.procuraduria.gov.co>

*Se permite su reproducción parcial con el debido
crédito a la Procuraduría General de la Nación
y al Instituto de Estudios del Ministerio Público*



Margarita Cabello Blanco

PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

Antonio Emiro Thomas Arias

VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Camila Afanador Vargas

DIRECTORA INSTITUTO DE ESTUDIOS
DEL MINISTERIO PÚBLICO

Tabla de contenido

Resumen	2
Glosario y acrónimos	2
Antecedentes	3
Historia de las teorías de la administración pública	3
El modelo de los acuerdos marco de precios, su desarrollo histórico a nivel internacional	4
Los acuerdos marco de precios en Sudamérica y Colombia	7
Chile	8
Ecuador	8
Colombia	9
Investigación	10
Etapas de la investigación	11
Solicitud de la información	11
Metodología del muestreo	11
Metodología de las entrevistas	17
Desarrollo de las entrevistas e impresiones sobre los funcionarios entrevistados	18
Análisis de las motivaciones éticas	18
Comparativo de respuestas cualitativas de las regiones con Bogotá	26
Análisis de información cuantitativa	30
Conclusiones	34
Bibliografía	36
Anexo 1 Definición de categorías de análisis cualitativo	38
Anexo 2 Relaciones semánticas por familia y por categorías	42

Resumen

Las tendencias internacionales y regionales de innovación en la contratación pública, han reglado la modalidad de acuerdos marco de precios, modalidad dinámica que cuenta con diversos beneficios, que se pueden ver desde diversas corrientes de pensamiento como la nueva gestión pública.

Los acuerdos marco de precios han sido recomendados por organismos multilaterales como la OCDE e implementados por países como Francia y Estados Unidos, a nivel regional en Sudamérica la modalidad también ha tenido grandes impactos para los países de la región.

En Colombia, esta modalidad llegó tarde, se regló con la Ley 1150 de 2007 y se comenzó a implementar con el Decreto 1510 de 2013, que creó la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, gracias a ello se pueden adquirir por este medio contractual, productos y servicios con características técnicas uniformes.

A partir de la aplicación de esta modalidad se han reportado importantes beneficios, en especial en reducción de costos para la administración pública. Si bien no están obligadas, varias entidades de Bogotá y de las regiones han implementado esta modalidad contractual.

El estudio presenta un análisis cualitativo y cuantitativo de las razones que adujeron los funcionarios públicos de entidades que no tienen la obligación de adquirir bienes y servicios con características técnicas uniformes. El objetivo primordial es identificar los principales motivos, incluyendo los éticos, por los cuales los funcionarios optan por la modalidad, aun aquellos donde hay dificultades con esta. De los resultados de la investigación se pudo determinar la importancia de los criterios de costo eficiencia y la calidad de las decisiones de los funcionarios públicos, que son criterios que nos señala la nueva gestión pública, como aquellos que deben guiar el comportamiento en la administración pública.

Por último, esta investigación cobra importancia ante la entrada en vigencia del Decreto 321 de 2021, que entre otras disposiciones, incluyó la promoción de las entidades estatales con la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, de nuevos acuerdos marco de precios.

Clasificación JEL: H5, H57, K

Glosario y acrónimos

Acuerdos marco de precios: Modalidad contractual por medio de la cual un órgano central de contratación o una serie de entidades, realizan un acuerdo con el fin de establecer los términos que van a gobernar los contratos otorgados en un periodo, en particular con respecto al precio y, de ser apropiado, se esboza una cantidad a proveer.

Acuerdo marco cerrado: Concepto con el cual se entenderá todo acuerdo marco en el que no pueda entrar a ser parte ningún proveedor o contratista que desde el inicio no lo sea (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Interancional, 2014).

Contratación con arreglo a un acuerdo marco sin segunda etapa competitiva: Todo proceso de adjudicación con arreglo a un acuerdo marco cerrado, en el que se hayan de concretar, al definirse el acuerdo marco, todas las condiciones de los contratos que se vayan a adjudicar.

Bienes y servicios de características técnicas uniformes (BSCU): Bienes o servicios que tienen las mismas o similares especificaciones técnicas y que comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos, que pueden ser estandarizados (Benavides, M'Causland, Flórez, & Roca, 2016).

Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente: Es el órgano central de contratación de Colombia, creada por el Decreto 4170 de 2011, una entidad descentralizada de la rama ejecutiva del orden nacional que tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas orientadas a la organización y articulación de los partícipes de los procesos de compras y contratación pública.

Nueva gerencia pública (NGP): Teoría de administración pública que incorpora criterios del mundo empresarial privado y busca que los criterios de costo-eficiencia sean aplicados en la gestión pública estatal.

Operación primaria: En un acuerdo marco de precios se refiere a la licitación pública, donde el órgano central de contratación pacta las condiciones y términos que van a gobernar la contratación de las entidades que adhieran a la modalidad.

Operación secundaria: En un acuerdo marco de precios se refiere a la operación adelantada por el ente que adquiere por esta modalidad los productos, bienes u obras.

Órganos centrales de contratación: Organismo que centraliza la contratación estatal de ciertos bienes, servicios u obras y da directriz sobre el desarrollo de la contratación pública a nivel nacional y/o controla los sistemas nacionales de contratación.

Antecedentes

En este aparte de antecedentes de la implementación de los acuerdos marco de precios se destacan dos aproximaciones, la primera el supuesto teórico de la administración pública y el segundo el papel de los organismos internacionales y la transferencia de políticas públicas.

Historia de las teorías de la administración pública

Es esencial en la aplicación de cualquier política pública conocer las motivaciones teóricas que la fundamentan, pues de la aplicación de sus principios derivan las estructuras que en cada momento y lugar ejecutan los poderes públicos.

Las aproximaciones académicas de la teoría de la administración pública, han tenido tres etapas en su visión sobre los significados, estructuras y funciones del servicio público:

El modelo de la APA (Administración pública antigua), que duro de finales del siglo XIX hasta los años 1970 inicios de 1980; (ii) el modelo de la NGP (nueva gestión pública), que cubre de finales de 1980 a inicios del siglo 21 y (iii) el modelo emergente de la GP (Gobernanza *Pública*), que inicia en 1970 (Iacovino, Barsanti, & Cinquini, 2017).

La nueva gerencia pública (NGP), equipara la actividad del sector público y los gerentes profesionales con la de los administradores privados. El recorte de costos, aprovechándose de las dinámicas del mercado, es el principal objeto de la NGP para la prestación de los servicios públicos y, al mismo tiempo, el incremento en la calidad de los bienes y servicios prestados:

En resumen, esta nueva disciplina se basa en postulados referidos a la profesionalización de los servidores públicos en todos los niveles, establecimiento de medidas e indicadores de evaluación para la gestión empresarial, desagregación de unidades monolíticas en unidades más pequeñas y flexibles, obtención de mayor competitividad dentro del sector público, implementación y empleo de herramientas administrativas del sector privado y disminución de los gastos de funcionamiento del Estado. (Gómez, y otros, 2012)

Para los fines del presente estudio destacamos el papel jugado por la nueva gestión pública, que surgió ante la necesidad fiscal de incorporar criterios

propios del sector privado en la administración pública, incluyendo la lucha contra la corrupción, buscando entre otros los siguientes principios: 1. La reducción de costos 2. Hacer un mejor uso de los recursos humanos y físicos 3. Eficiencia 4. Una administración que pudiera ser supervisada (accountability) y 5. Transparencia institucional.

En el caso de los países latinoamericanos y del Caribe, la implementación de los principios de la nueva gestión en la contratación pública, se plasmó en reformas que adoptaron sistemas automatizados de información pública, que pudieran compilar, consolidar y compartir más fácilmente la información de los ingresos y de los gastos, y en un monitoreo del cumplimiento de las reglas y procedimientos gubernamentales en materia contractual. Esto llevó a los Estados a implementar soluciones electrónicas en materia de contratación estatal, bajo la dirección de agencias u órganos centrales de contratación pública (Calderon, 2019).

Estas agencias u órganos centrales de contratación pública, que acompañaron procesos de contratación y comenzaron a gestionar la operación primaria de los acuerdos marco de precios, fueron el medio utilizado en la región para que en las licitaciones estatales se comenzara a adoptar los criterios que presupone la NGP.

Por tanto, en la presente investigación se considera que la herramienta de contratación pública que permitió desarrollar los objetivos de la nueva gestión pública, en especial en el contexto latinoamericano, son los acuerdos marco de precios, modalidad que según se expondrá es anterior a la aplicación de esa visión administrativa, pero que desarrolló sus principales objetivos, en especial el de costo eficiencia, la calidad y la provisión de bienes y servicios en menores tiempos, como veremos a continuación.

A su vez se hace énfasis en los beneficios económicos de la agregación de la demanda, que se logra al sumar las demandas individuales de las entidades públicas, y se entiende que es un criterio del sector privado aprovechar las ventajas competitivas de cada operador del mercado, para lograr una mejor posición en las relaciones comerciales.

El modelo de los acuerdos marco de precios, su desarrollo histórico a nivel internacional y la transferencia de políticas públicas

Los acuerdos marco de precios, en inglés Framework Agreements, generalmente involucran:

Un acuerdo entre una o más autoridades contractuales y uno o más operadores económicos, el propósito es establecer los términos que van a gobernar los contratos que sean otorgados en un periodo, en particular con respecto al precio y cuando sea apropiado se esboza una cantidad a proveer (Unión Europea, 2016).

Esta modalidad de contratación pública cuenta con una larga trayectoria de implementación en países de la Unión Europea. Fue regulado por medio de una norma en los países nórdicos en la década de 1970, en Francia en la década 1950 y en Reino Unido en la década de 1990 (OCDE, 2016) y en Estados Unidos al menos desde la década de 1950 (Albano, Ballarin, & Sparro, Framework Agreements and a Repeated Purchases: The Basic Economics and a Case Study on the Adquisition of IT Services, 2010) (Albano & Nicholas, 2016).

Desde inicios del Siglo 21 los organismos multilaterales comienzan a recomendar esta modalidad contractual, con el fin expreso de promover una gestión pública costo eficiente, que a su vez incorpore criterios de las economías de mercado en la administración estatal, para lograr así una transferencia de esta política pública a nivel internacional.

El Parlamento y el Consejo europeo le dieron impulso a los acuerdos marco de precios en el año 2004 con las Directivas 17 y 18, permitiendo que las entidades públicas en el espacio de la Unión Europea hiciesen uso de esta modalidad (Parlamento y Consejo Europeo, 2004), como modelo para la transferencia de esta política pública a otros países.

Los organismos internacionales entendieron que los beneficios de la modalidad eran replicables en otras latitudes y que podían prestar un servicio a las entidades públicas de los países que las adoptaran. Por ejemplo, el modelo de acuerdo marco fue incluido en la ley modelo de la CNUDMI sobre la contratación pública (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Interancional, 2014), en un proceso de estructuración iniciado en el año 2004, para reemplazar la ley modelo de la CNUDMI sobre contratación pública de bienes, obras y servicios de 1994 y adoptó la antes referida ley modelo a partir del 1 de julio de 2011 (González Tamayo, 2016).

En su aplicación a nivel global, los acuerdos marco son suscritos principalmente por órganos centrales de contratación (OCDE, 2011), actuando a nombre propio o a nombre de varios entes contractuales. El órgano central de contratación elige los proveedores de bienes, obras o servicios del acuerdo marco, el cual puede ser cerrado en caso de que no acepte nuevos contratistas una vez suscrito, o abierto si lo permite.

La operación de esta modalidad contractual se divide en dos etapas, la primaria y la secundaria. En la primera, los órganos centrales de contratación realizan una licitación pública para determinar quién o quiénes van a ser los responsables de proveer servicios, bienes u obras de pequeña envergadura, y en la operación segunda se encuentran las instituciones compradoras que adquieren los productos de estos proveedores, comúnmente a través de una tienda virtual.

Las diferencias que se pueden dar en la aplicación de los acuerdos marco en cada país dependen de las siguientes condiciones, que sean establecido por la normatividad o la ley contractual:

- El número de proveedores que se acepta puede ser único o múltiple.
- Los términos y condiciones de suministro y de pago están pactados y en los casos donde no lo está, se permite una segunda etapa competitiva.
- En la etapa de órdenes de compra o se realizan licitaciones pequeñas dentro del acuerdo marco en la operación secundaria, o se realiza la compra con los términos ya establecidos en el acuerdo marco en la operación primaria.

- Consolidación de necesidades: Cuando el acuerdo marco es el resultado de las necesidades consolidadas de más de una institución o de solo una (OCDE, 2014, pág. 12).
- Nuevos proveedores: Si se permiten nuevos proveedores una vez suscrito el acuerdo marco en una segunda etapa competitiva o si los proveedores no pueden cambiar una vez suscrito el mismo.

Detrás de esta estructura se pretende lograr que las entidades del Estado tengan como objetivo racionalizar el gasto público, aumentar los ahorros y la calidad, mejorar su competitividad, aumentar la eficiencia, desarrollar información confiable, garantizar el compliance y la transparencia.

Las entidades compradoras llegan al proceso contractual en la operación secundaria, las entidades toman menos tiempo en seleccionar al proveedor y en recibir el producto, además de beneficiarse de las economías de escala y la experiencia en la selección objetiva por parte de los órganos centrales de contratación.

Se puede observar que los objetivos de los acuerdos marco de precios coinciden con lo que busca la nueva gestión pública. De hecho, en el proceso de formulación de los acuerdos marco de precios, recomienda la OCDE (2014), hacer un análisis detallado no solo de las demandas de las entidades sino también del mercado y de las características de los proveedores, a fin de determinar su participación en la producción y establecer estrategias para lograr mejores precios y condiciones para el Estado.

Los beneficios teóricos de los acuerdos marco de precios en su implementación, han sido resumidos por la OCDE, en la siguiente tabla:

Tabla 1 Acciones y beneficios de los acuerdos marco de precios

Objetivos		Acciones	Beneficios
Mejorar la demanda	Racionalizar el gasto público	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdos marco para las categorías de mayor gasto - Bienes y servicios estandarizados 	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción y racionalización del gasto público - Reducción del desperdicio - Controlar la deuda pública
	Aumentar ahorro y calidad	<ul style="list-style-type: none"> - Otorgar la contratación a la oferta económicamente más ventajosa, si el contrato lo permite, o al menor precio - Definición del máximo precio y las especificaciones técnicas mínimas, asegurando calidad y un acuerdo sobre ciertos niveles de servicio 	<ul style="list-style-type: none"> - Beneficios de escala - Valor del dinero: mejor proporción precio producto - Aumentar la calidad de los bienes y servicios contratados - Mejor administración de bienes y servicios
Mejorar la oferta	Mejorar la competitividad	<ul style="list-style-type: none"> - Selección del proveedor basada en criterios financieros, técnicos, ambientales, de calidad o en el nivel del servicio - Posibilidad de agrupar y sub-contratar - Subdivisión en lotes - por categorías o regiones de bienes y servicios - Reducir los procedimientos de oferta ante las autoridades contractuales 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo del mercado de la competitividad - Apoyar la diversidad de proveedores y la viabilidad de empresas pequeñas y medianas - Mejores términos de provisión para la administración pública - Mayor transparencia - Sustentabilidad ambiental y social

Objetivos		Acciones	Beneficios
Mejorar la relación administrativa	Aumentar la eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> - Simplificación del proceso de compra - Desarrollo de la contratación electrónica 	<ul style="list-style-type: none"> - Digitalizar el proceso empresarial - Permitir la modernización pública y lograr los objetivos del gobierno electrónico - Posibilidad de liberar recursos dedicados al proceso contractual y dirigirlos a otras actividades
	Desarrollar información confiable	<ul style="list-style-type: none"> - Agrupar y analizar información de todas las partes, incluyendo los entes contractuales y los proveedores - Crear bases de datos transparentes y confiables 	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoreo de los acuerdos marco - Mejora continua de la contratación pública - Mayor control del gasto a través de reportes de contratación - Trazabilidad confiable y auditable
	Garantizar el compliance	<ul style="list-style-type: none"> - Cumplimiento de normativas locales - Cumplimiento de las disputas del sector público - Seguimiento de directrices 	<ul style="list-style-type: none"> - Evitar disputas y sanciones - Nivelar la experiencia local e internacional

Fuente: Tabla extraída de OCDE (2014) traducción libre.

En su aplicación, los acuerdos marco de precios son una modalidad que permite aprovechar la estructura y tamaño estatal, en especial lo que respecta a crear economías de escala, pero la modalidad a su vez busca la modernización estatal y generar un mayor control de la actividad reportada por los funcionarios públicos.

Un ejemplo de los beneficios de la modalidad fue la encuesta 2008-2009 en Reino Unido, donde el 84% de las cabezas de las entidades respondió que por medio de esta modalidad se logró la reducción de precios que no de otro modo no hubiera sido posible y el 83% veía beneficios de valor-beneficio si se actuaba en conjunto (OCDE, 2017).

Es por esta razón que el Consejo sobre Contratación Pública de la OCDE (Dirección de Gobernanza Pública OCDE, s.f.), recomienda a sus adherentes la modalidad de acuerdos marco de precios. Además de esta modalidad promueve crear y utilizar instrumentos que mejoren los procedimientos de contratación pública, que reduzcan las duplicidades y logren una mayor eficiencia, incluyendo entre estos mecanismos la centralización de la contratación pública, los catálogos electrónicos, la adquisición dinámica, las subastas electrónicas, las contrataciones compartidas y los contratos con opciones.

Los acuerdos marco de precios en Sudamérica y Colombia

Varios países sudamericanos antes de Colombia adoptaron esta modalidad, entre ellos Ecuador, México, Chile, Panamá, Argentina, Brasil, y Perú (Pachón, 2014). En algunos casos, no se contaba con estudios de mercado sobre la aplicación de esta modalidad contractual, pero los beneficios observados en países de la región sirvieron a la transferencia de la política pública (Calderon, 2019).

La conformación de estos acuerdos marco de precios y su implementación en cada uno de los países es variada:

De los países que *únicamente utilizan los acuerdos marco para la adquisición de BSCU*, en Argentina y Chile la contratación a través de los catálogos es obligatoria, mientras que en Bolivia, Jamaica y México no lo es. En Costa Rica y Jamaica se prevé la posibilidad de celebrar convenios marco, pero no se hace referencia expresa a los BSCU. La utilización del convenio es obligatoria, a no ser que se demuestre la posibilidad de obtener mejores condiciones con otro procedimiento. En Ecuador el Servicio Nacional de Contratación Pública celebra periódicamente, luego

de un proceso de selección, convenios marco en virtud de los cuales se crea un catálogo electrónico de bienes y servicios normalizados, con fundamento en el cual las entidades contratantes adquieren los bienes y servicios directamente (Benavides, M'Causland, Flórez, & Roca, 2016).

Chile

En Chile, de acuerdo con la Ley de Compras N° 19.886, los organismos públicos están obligados a comprar a través del convenio marco, a menos que encuentren mejores condiciones fuera de la tienda (Dirección Chile Compra, s.f.), la modalidad no es obligatoria para el Ejército o las municipalidades (González Tamayo, 2016).

La modalidad de acuerdo marco tiene una prevalencia significativa en el sistema de compras públicas, representando en el 44% de las compras entre los años 2012 y 2018, para entes públicos como el Fondo Nacional de Salud FONASA, que representa el 76.9% de las compras realizadas (Jorquera, 2019). En 2019 la tienda cuenta con 33 convenios marco y con 769.540 ofertas de bienes y servicios en línea, las entidades públicas transaron en la tienda virtual para 2018 más de US\$ 2.960 millones, el 22,5% del total de las compras en mercadopublico.cl (Dirección Chile Compra, s.f.).

Como se puede observar, la modalidad está muy desarrollada en el país austral, en ChileCompraExpress las entidades públicas hacen las compras de los bienes y servicios disponibles por la modalidad de convenios marco, los proveedores en la plataforma pueden cambiar las especificaciones de sus productos y cambiar los precios, si estos cambios son aceptados por ChileCompra. La plataforma vio un crecimiento del 180% entre 2010 y 2015 en los proveedores allí inscritos.

ChileCompra cuenta con la tienda virtual más grande de todo Chile, por su tamaño es igual a la totalidad del comercio electrónico privado chileno, lo que refleja los avances que al respecto se han realizado en contratación pública (OCDE, 2017). Valga señalar que la plataforma cuenta con una versión de prueba que implementó criterios como mobile first, está 100% en la nube y permite la gestión fácil de los convenios marco (González Tamayo, 2016).

Ecuador

En este país, para lo que se llaman bienes y servicios normalizados, la entidad contractual SERCOP debe realizar convenios marco reglados por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en la modalidad se permite que los mismos proveedores mejoren sus precios y las propias entidades deben señalar los proveedores que ofrezcan mejores condiciones (González Tamayo, 2016), no obstante esto no obliga al SERCOP a seleccionar este proveedor en futuros acuerdos marco.

La modalidad en Ecuador tiene cierto parecido a lo implementado en Colombia, ya que se usa para elegir los proveedores a los que se les comprarán bienes y servicios con características uniformes, a su vez ambos países adoptaron acuerdos marco cerrados, por lo que no pueden acceder nuevos proveedores al ya suscrito.

Con esta modalidad se elige a los proveedores que ofrezcan los menores precios al órgano central de contratación.

Colombia

En Colombia, esta modalidad que fue de adopción tardía, se delimitó para la compra de bienes y servicios con características técnicas uniformes, que son aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos.

La Ley 1150 de 2007 estableció que para adelantar los contratos de bienes y servicios de características técnicas uniformes, las entidades estatales podían hacer uso además del mecanismo de la subasta inversa, instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios.

Colombia Compra Eficiente fue creada por Decreto Presidencial en 2012, respondiendo a lineamientos teóricos de la nueva gestión pública y al consenso de la necesidad internacional de contar con agencias de contratación centrales para establecer mecanismos de diálogo entre los países:

En el país (Colombia), los principios relacionados con el nuevo gerencialismo y la nueva gestión pública fueron aplicados con el fin de modernizar el sistema de contratación y en general, para reorganizar al sector público. Estos fueron realizados al crear departamentos técnicos que pudieran incrementar la eficiencia del uso de los fondos públicos. Sin embargo, no hubo evidencia para soportar la idea de crear una agencia, no se adelantaron estudios para evaluar los posibles efectos de esta innovación (Calderon, 2019)

El mecanismo se comenzó a implementar a nivel nacional con el Decreto 1510 de 2013, que obligó solo a las entidades de orden nacional del poder ejecutivo cuya contratación se rige por la Ley 80, a adquirir bienes y servicios con características técnicas uniformes por medio de los acuerdos marco de precios, suscritos por Colombia Compra Eficiente, cuando existan para el bien o servicio requerido.

Así, Colombia Compra Eficiente periódicamente debe efectuar procesos de contratación para suscribir acuerdos marco de precios de bienes y servicios de características técnicas uniformes, eligiendo los proveedores para que posteriormente las entidades estatales realicen las órdenes de compra.

Los acuerdos marco son unificados en la tienda virtual del Estado colombiano, lo que a su vez permitió que voluntariamente las entidades que así lo quisieran se vincularan a esta modalidad, aunque no fueran parte del ejecutivo o siendo parte del ejecutivo no les aplicara la Ley 80.

Entes multilaterales como la OCDE y el Banco Mundial han promovido la utilización de la modalidad de los acuerdos marco de precios para Colombia, en busca de luchar contra la corrupción, evitar la colusión y garantizar la ética pública. El Banco Mundial, junto con la Agencia Colombiana de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, trabajó en la constitución de los acuerdos marco en seguros y servicios relacionados con la provisión de alimentos en Bogotá a través de los PAE (Colombia Compra Eficiente, 2017).

La OCDE en el informe intitulado “*Combatiendo la Colusión en los Procesos de Contratación Pública en Colombia*” (OCDE, 2014), en su capítulo 5 de recomendaciones y sugerencias dirigidas a combatir la colusión entre

oferentes en la contratación pública y mejorar las prácticas de contratación del Gobierno colombiano”, recomienda proporcionar sesiones educativas y documentar a los funcionarios sobre adquisiciones en relación con la implementación de los acuerdos marco y coordinar e identificar las consolidaciones adecuadas en estos.

Colombia Compra Eficiente ha reportado importantes beneficios con el uso de esta modalidad, en especial lo concerniente a la reducción de los valores de contratación por parte de las entidades que adquieren el producto final, por ejemplo, en la adquisición de gasolina, al comparar los costos cuando no se adquiriría el bien o el servicio bajo esta modalidad y una vez aplicada.

Tabla 2 Ventajas del instrumento de agregación de demanda en la adquisición de combustible para la ciudad de Bogotá D.C.

Instrumentos de agregación de la demanda	2013 (porcentaje de ahorro estimado)	2014 (porcentaje de ahorro estimado)	2015 (porcentaje de ahorro estimado)	2016 (porcentaje de ahorro estimado)	2017 (porcentaje de ahorro estimado)
Combustible Bogotá I y II	8.51%	9.2%	9.13%	17.8%	33.33%

Fuente: (Colombia Compra Eficiente, 2017) con cálculos propios

La posibilidad de reducir costos en la contratación es el aspecto que más se ha destacado del modelo Colombia Compra Eficiente, toda vez que, si bien modalidades como la subasta inversa privilegian el menor precio, al aprovecharse de la agregación de la demanda a través del acuerdo marco de precios, se logran precios no solo inferiores sino incluso más beneficiosos que los que se lograrían en el mercado.

Investigación

Atendiendo las recomendaciones internacionales, además del beneficio observado en el desarrollo de la modalidad a nivel regional y en el país, se buscó analizar el plano ético, en el cual los funcionarios públicos y las directivas de las instituciones buscan una organización interna que garantice la probidad.

En específico se buscó estudiar por qué las instituciones que no están obligadas por el Decreto 1510 de 2013, han implementado la modalidad de acuerdos marco de precios, así como identificar las motivaciones éticas de los funcionarios públicos.

El objetivo de la investigación, por tanto, es analizar las motivaciones que llevan a las entidades a contratar sus bienes y servicios con características técnicas uniformes mediante la modalidad de acuerdo marco de precios, así, se busca analizar el comportamiento individual de los funcionarios públicos y las razones por las cuales actuaban o no de determinada forma.

También se tuvo en cuenta que la modalidad contractual puede tener dificultades en ciertos casos, por lo cual, en el análisis también se incluyeron estas perspectivas.

Como fundamento e hipótesis de la investigación se planteó que cuando un funcionario público con la capacidad de decisión opta por los acuerdos marco de precios, es una decisión que no es arbitraria sino que tiene un fundamento ético que busca el beneficio de su institución.

Con base en los principios de la nueva gestión pública y los beneficios observados en la modalidad, se entendió que el funcionario que opta por los acuerdos marco de precios, en vez de otras modalidades contractuales, tiene un comportamiento que se considera ideal y que parte de su propia voluntad.

Este análisis de los comportamientos de los funcionarios públicos no es algo nuevo en la investigación de la administración pública. Aunque el presente estudio no busca realizar un análisis psicológico de los funcionarios, lo que ha sido parte de una reciente línea de investigación conocida como conductismo en la administración pública (Grimmelikhuijsen, Jilke, Olsen, & Tummers, 2016), pretende establecer motivaciones de carácter general, que servirán en futuras investigaciones sobre el comportamiento y las decisiones individuales de los funcionarios públicos en Colombia.

Etapas de la investigación

La investigación se dividió en tres etapas, la primera de formulación del proyecto (solicitud de información, muestreo), la segunda de recolección de información a través de entrevistas realizadas a nivel nacional y la tercera de procesamiento de la información y elaboración del presente informe.

Solicitud de la información de la muestra

Se le solicitó a la Agencia Colombiana de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, la información de todas las entidades públicas del país que hubiesen suscrito acuerdos marco de precios entre el año 2018 y 2019, pero que no estuviesen obligadas por el Decreto 1510 de 2013.

La información suministrada incluyó el tipo de acuerdo marco con el cual cada entidad adquirió bienes y servicios con características técnicas uniformes.

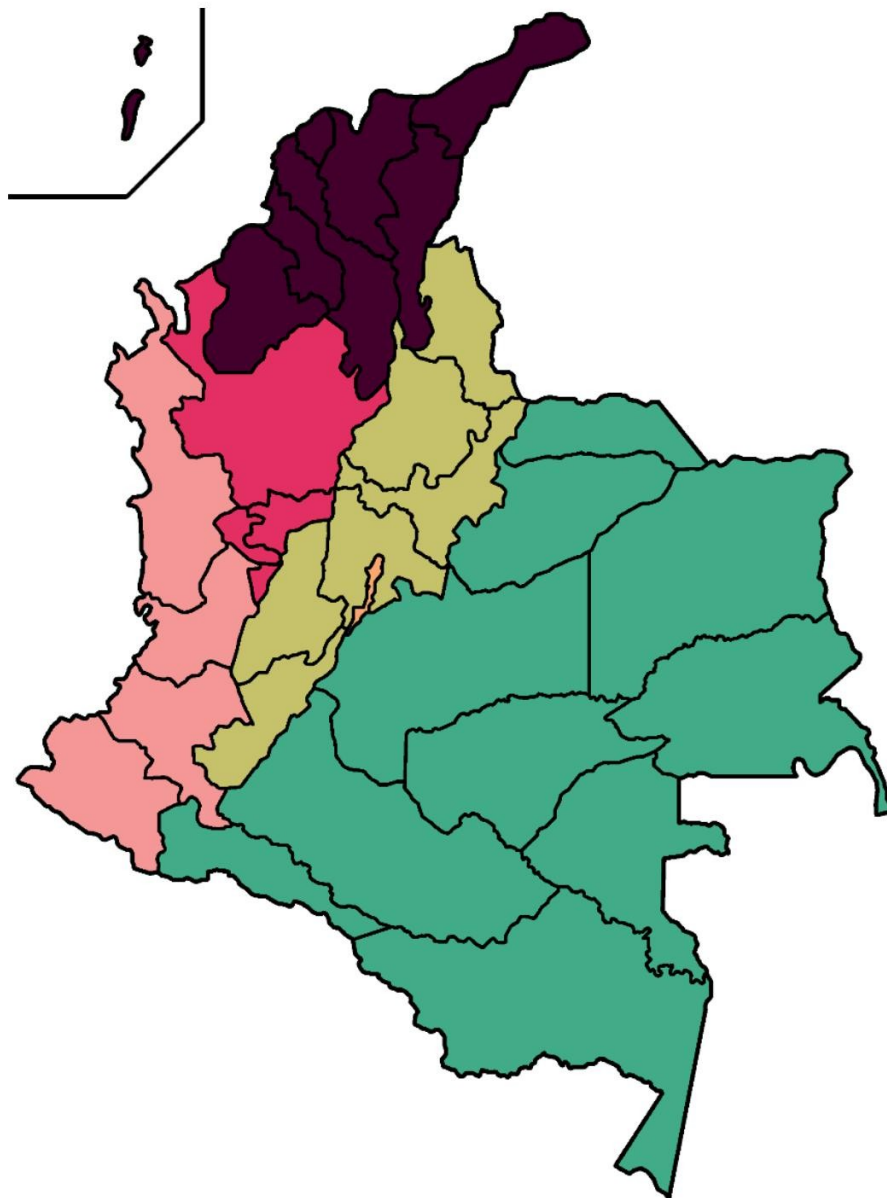
Metodología del muestreo

A partir de esta información, las entidades públicas del país se dividieron en cinco zonas, a saber Bogotá D.C., Cafetera, Caribe, Central, Pacífico y Oriental.

- Bogotá D.C., se eligió por las diversas entidades que engloban una zona en sí misma.
- La zona Cafetera está conformada por: Antioquía, Caldas, Quindío y Risaralda.
- La zona Caribe está conformada por: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Sucre.
- La zona Central está conformada por las entidades que no eran del orden nacional o distrital, como Boyacá, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander, Santander y Tolima.
- La zona Pacífica está conformada por: Cauca, Nariño y Valle del Cauca.
- La zona Oriental está conformada por: Arauca, Caquetá, Casanare, Guaviare y Meta.

Hay que tener en cuenta que no se incluyeron todos los departamentos del país en las zonas mencionadas, ya que no todos suscribieron acuerdos marco de precios. No obstante, el mapa que sirvió de referencia para dividirlos, elaborado para la investigación, fue el siguiente:

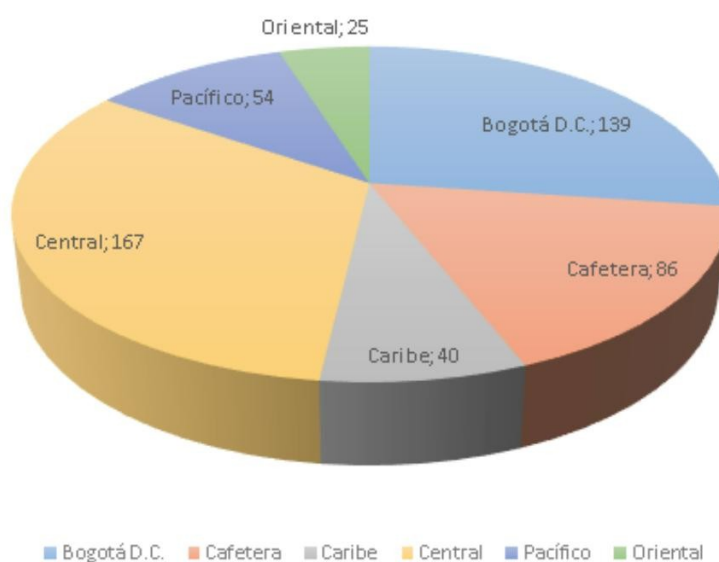
Mapa 1 División del País a partir de Regiones



Fuente: Mapa elaboración propia

A partir de esta división del país se determinó cuántas entidades en cada una de las regiones seleccionadas habían suscrito acuerdos marco de precios por región, con el siguiente resultado:

Tabla 3 Número de entidades que han suscrito acuerdos marco por zona



La investigación presupuestó una muestra representativa de 25 entidades para cubrir las 511 s que habían suscrito acuerdos marco de precios entre los años 2018 y 2019.

El universo estudiado cubre todas las zonas seleccionadas, partiendo de la necesidad de cubrir una muestra significativa del país; se le otorgó un peso relativo a cada zona con respecto a la cantidad de acuerdos marco que habían suscrito, así:

Tabla 4 Peso porcentual de cada zona en el total de acuerdos marco de precios

	Bogotá D.C.	Cafetera	Caribe	Central	Pacífico	Oriental	Total general
Número de acuerdos marco	139	86	40	167	54	25	511
Peso porcentual por zona	27,20%	16,82%	7,82%	32,68%	10,56%	4,892%	100%

A partir de este peso porcentual y teniendo una muestra de 25 entidades, tenemos: En Bogotá D.C., se iban a visitar 7 entidades, en la zona Cafetera 4, en la zona Caribe 2, en la zona Central 8, en la zona Pacífica 3 y en la zona Oriental 1 entidad.

Luego de determinar cuántas entidades se iban a visitar por zona, se pasó a elegir los departamentos donde se realizarían las entrevistas, a partir del peso relativo de cada departamento en su respectiva zona. Bogotá D.C., al ser una zona en sí misma no requirió de este análisis.

Tabla 5 Zona Cafetera (departamentos por visitar)

Departamentos	Número de entidades que han suscrito acuerdos marco de precios	Peso porcentual	Número de entidades por visitar
Antioquia	49	55%	2
Caldas	19	22%	1
Quindío	7	8%	-
Risaralda	11	12%	1

Tabla 6 Zona Caribe (departamentos por visitar)

Toda vez que Atlántico y Cesar tenían el mismo peso, se determinó al azar cuál de los dos departamentos se visitaría.

Departamentos	Número de entidades que han suscrito acuerdos marco de precios	Peso porcentual	Número de entidades por visitar
Atlántico	6	15%	1
Bolívar	13	32%	1
Cesar	6	15%	-
Córdoba	4	10%	-
La Guajira	2	5%	-
Magdalena	3	7%	-
San Andrés	1	2%	-
Sucre	5		-

Tabla 7 Zona Central (departamentos por visitar)

Departamentos	Número de entidades que han suscrito acuerdos marco de precios	Peso porcentual	Número de entidades por visitar
Bogotá D.C.	23	13%	1
Boyacá	17	10%	1
Cundinamarca	67	40%	3
Huila	11	6%	1
Norte de Santander	2	1%	-
Santander	24	14%	1
Tolima	23	13%	1

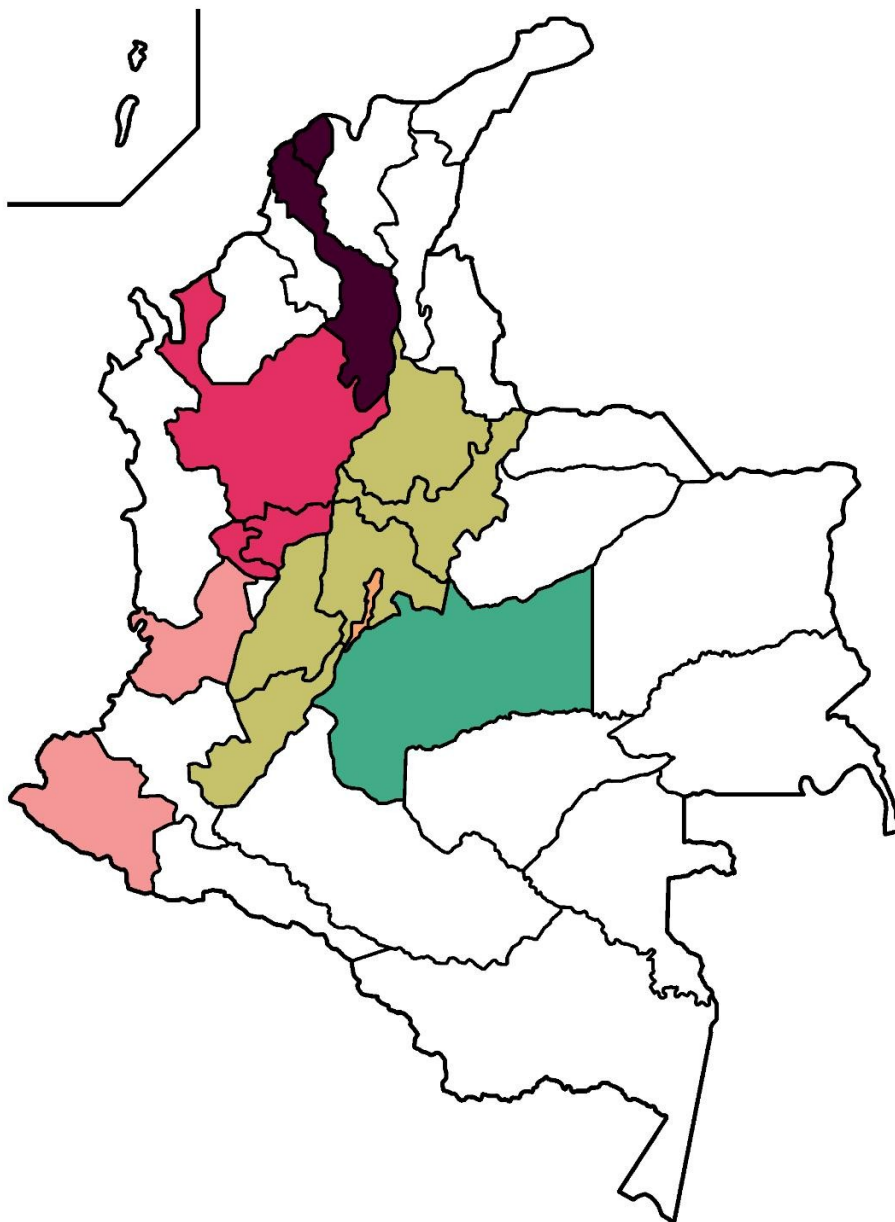
Tabla 8 Zona Pacifico (departamentos por visitar)

Departamentos	Número de entidades que han suscrito acuerdos marco de precios	Peso porcentual	Número de entidades por visitar
Cauca	10	18%	-
Nariño	11	20%	1
Valle del Cauca	33	61%	2

Tabla 9 Zona Oriental (departamentos por visitar)

Departamentos	Número de entidades que han suscrito acuerdos marco de precios	Peso porcentual	Número de entidades por visitar
Arauca	4	16%	-
Caquetá	4	16%	-
Casanare	1	4%	-
Guaviare	1	4%	-
Meta	15	60%	1

Mapa 2 Departamentos por visitar según el muestreo realizado



Fuente: Mapa elaboración propia

Posteriormente, con la información de los departamentos más significativos por zona, se determinó cuáles entidades en concreto se iban a visitar. Para ello, por departamento se eligió la entidad con mayor número de compras y mayor valor adquirido y en los casos en los cuales en un mismo departamento se podía visitar más de una entidad, donde fue posible, se eligió la de menor número de compras, luego la segunda de mayores compras, luego a la segunda de menores compras, y se continuó con esta secuencia hasta agotar el número de entidades que se podían seleccionar a partir del muestreo realizado.

Al final, usando esta metodología se eligieron las siguientes entidades: Secretaría de Educación, Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia, Unidad de Planeación Minero Energética UPME, Procuraduría General de la Nación, Gobernación de Cundinamarca, Cámara de Representantes, Banco Agrario de Colombia S.A., Fondo Nacional del Ahorro, Municipio de Medellín, Alcaldía de Santiago de Cali, Gobernación del Atlántico, Alcaldía de Cartagena de Indias, Secretaria de Educación de Soacha, Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte de Soacha, Municipio de Bucaramanga - Secretaría Administrativa, Tolima - Gobernación del Tolima, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena COR-MACARENA, municipio de Pereira, Gobernación de Caldas, Gobernación de Nariño, Alcaldía de Neiva, Gobernación de Boyacá, Institución Educativa María Analía Ortiz Hormaza, Alcaldía del municipio de Betania, municipio de Nariño.

De las entidades seleccionadas dos corresponden al Distrito de Bogotá, dos al poder ejecutivo nacional que en su contratación no aplican la Ley 80, una al poder legislativo nacional, un ente de control nacional, una corporación autónoma regional, seis gobernaciones, diez alcaldías y secretarías en las regiones y una institución educativa.

Metodología de las entrevistas

Se realizó un trabajo de campo en las instalaciones de aquellas entidades que fueron seleccionadas, con las cuales se adelantó una entrevista personal a los directores de compras de la misma.

El método utilizado para procesar la información de las entrevistas fue el de investigación con métodos mixtos, en inglés Mixed Methods Research,

por medio del cual se analiza y recolecta información tanto cualitativa como cuantitativa. “El diseño del método mixto es apropiado para responder preguntas que ni los métodos cuantitativos o cualitativos pueden responder por sí mismos” (Shorten & Smith, 2017).

Usando esta metodología las entrevistas que se adelantaron en cada una de las entidades públicas fueron semiestructuradas, con el fin último de que las personas entrevistadas expresaran los incentivos de optar por los acuerdos marco, para poder analizar mejor este componente cualitativo se profundizó en contra preguntas.

Se realizaron unas preguntas de valoración que permiten el análisis cuantitativo de las impresiones y valoraciones de los entrevistados sobre la modalidad de acuerdos marco de precios, permitiendo estudiar aquellas concretas sobre el desarrollo de la modalidad, con incidencia directa en el comportamiento de los funcionarios.

Se registraron las impresiones de los entrevistadores sobre los funcionarios entrevistados con el fin de incluir aspectos comportamentales que pudieran ser de utilidad para la investigación adelantada.

Desarrollo de las entrevistas e impresiones sobre los funcionarios entrevistados

Las entrevistas se iniciaron en la ciudad de Bogotá y una vez agotadas las ocho entidades allí ubicadas se realizaron las encuestas en las ciudades externas.

Las entrevistas se realizaron con amabilidad por parte de los funcionarios, quienes procuraron dar información precisa y en ocasiones estuvieron dispuestos a dar más información de la solicitada con respecto al desarrollo que ha tenido la modalidad en la entidad, aspecto este notado por los entrevistadores. No obstante, con ciertas entidades se presentaron las situaciones que enunciamos a continuación:

- Dificultades para agendar la reunión
- Funcionarios nombrados recientemente que desconocían las motivaciones de administraciones pasadas

- Reticencia de entrevistados que se limitaban a dar respuestas genéricas o no respondían lo que se les estaba preguntando
- Nerviosismo sobre preguntas relacionadas con la ejecución del presupuesto o la contratación

Debido a que esto se presentó de forma excepcional y no afectó el desarrollo de las entrevistas, todas fueron consideradas en el presente estudio. No obstante, permite observar lo central que es el tema contractual, que en una entrevista académica genera reticencias para la función pública.

La única entrevista que no se pudo realizar fue en la ciudad de Bogotá. A su vez, en dos ciudades de la región se realizaron dos entrevistas adicionales a unidades administrativas vinculadas con la entidad principal y que a su vez habían suscrito acuerdos marco de precios, por lo que en total se realizaron 26 entrevistas.

La información que se brindó en las entrevistas en general fue suficiente sobre lo cuestionado, es importante hacer énfasis en que existió disposición por parte de los funcionarios entrevistados.

Análisis de las motivaciones éticas

El análisis de las motivaciones éticas de los funcionarios para suscribir los acuerdos marco de precios, se realizó con base en los principios de la NGP, y se adelantó a partir de las respuestas a las siguientes siete preguntas cualitativas:

Pregunta 1 ¿Por qué su entidad, eligió hacer uso de los acuerdos marco de precios en la vigencia 2018? **Pregunta 2**, ¿Qué beneficios o desventajas le trajo esta modalidad a su entidad en el año 2018? **Pregunta 3** Los acuerdos marco de precios en el año 2018, ¿redujeron el monto presupuestal destinado por parte de su entidad a la adquisición de bienes y servicios con características técnicas uniformes? **Pregunta 4** ¿Considera usted que se modificaron comportamientos haciendo uso de esta modalidad? ¿Entre cuáles funcionarios y en qué dirección fueron los cambios? **Pregunta 5** ¿En qué cambió la calidad del servicio o el bien adquirido por un acuerdo marco de precios para el año 2018, con respecto a compras realizadas fuera de esta modalidad? **Pregunta 6** ¿Sugeriría usted algún mecanismo que perfeccione la transparencia en Colombia Compra Eficiente? Si la respuesta es afirmativa, descríbalo. **Pregunta 7** ¿Qué podría sugerir usted para que más entidades se vinculen a esta modalidad?

Una vez se analizaron las respuestas obtenidas en el estudio y a partir de los aspectos que se deseaban analizar, se establecieron categorías para realizar el análisis de las entrevistas en su aspecto cualitativo; de las respuestas brindadas por los entrevistados se determinaron 43 categorías diferentes de análisis (ver anexo 1).

Estas categorías abarcaron una amplia cantidad de factores que se consideraron relevantes para el análisis cualitativo (ver anexo 1 para una explicación precisa de los criterios usados para clasificar cada categoría).

La cantidad de categorías si bien es variada, facilita el estudio de las entrevistas para los fines previstos de determinar la mayor cantidad de condiciones que terminan por incidir en las decisiones que toman los funcionarios públicos, además de que pretende abarcar todo el espectro de percepciones expresadas.

Las categorías posteriormente se dividieron en tres familias de análisis. 1. Dificultades al implementar acuerdos marco 2. Oportunidades de mejora de los acuerdos marco 3. Razones de optar por el acuerdo marco.

La primera familia de dificultades destacó aquellas a las que se enfrentaron las entidades públicas al implementar los acuerdos marco, y que permiten observar los impedimentos que pueden darse para que un funcionario público opte por usarlos. A esta familia le correspondieron 11 categorías de las establecidas.

La segunda familia de oportunidades de mejora de los acuerdos marco recogió las impresiones de los entrevistados, acerca de lo que se puede mejorar en el modelo a partir de la experiencia propia de la ejecución del mismo, lo que permitiría que los funcionarios públicos vieran la modalidad como algo más conveniente y deseable. A esta familia le correspondieron 10 categorías.

La última familia de razones para optar por el acuerdo marco en el presente estudio fue la más importante y recogió los aspectos concretos que llevaron a los funcionarios a optar por el modelo, bajo la convicción de que es la mejor opción. Es importante mencionar que se incluyeron categorías subjetivas que dependen del funcionario mismo y categorías objetivas a partir del entorno, que influyen en el actuar y en las decisiones que toma un funcionario público. A esta familia le correspondieron 22 categorías, cantidad que refleja la importancia del estudio de esta familia en específico.

Teniendo esta división por familias, a cada una se le asignaron las categorías que correspondían a las mismas, como se puede ver en el siguiente cuadro que resume cómo se hizo la operación.

Tabla 10 Familias y categorías de análisis

Familia	Categorías
Dificultades al implementar acuerdos marco (frecuencia 67, categorías 11)	Barreras culturales o barreras internas Difícil implementación del acuerdo marco Dificultades en supervisión Faltan productos o servicios Faltan proveedores Incluir productores locales Más caro el acuerdo marco La normatividad regional dificulta la implementación Problemas de calidad Se brinde mejor atención Vencimiento de acuerdos marco
Oportunidades de mejora de los acuerdos marco (frecuencia 54, categorías 10)	Adaptar sistemas internos con los del acuerdo marco Capacitar y divulgar la modalidad de acuerdos marco Concertar con la región Crear equipos con capacidad técnica Dar confianza de participación y control de los acuerdos marco Fichas técnicas complejas Generar la voluntad política Identificar necesidades de entidades Que sea obligatorio Suscribir más acuerdos marco

Familia	Categorías
Razones para optar por el acuerdo marco (frecuencia 184, categorías 22)	Ahorro en recursos humanos Bajos precios Buen control de la modalidad por parte de la entidad Buena atención y buenos manuales Buena cobertura La calidad es buena Confianza y transparencia Costumbre Directiva institucional Eficiencia del proveedor Eficiencia en la contratación Hay variedad de proveedores Incentivos internos por usar la modalidad Menos corrupción Menos papeleo Participación y datos abiertos al suscribir acuerdos marco Por necesidad de adquirir los bienes o los servicios Por probar la modalidad Los proveedores son reconocidos Seguridad jurídica Selección objetiva de proveedores El sistema electrónico es eficiente Utilidad, conveniencia, facilidad

De forma individual por categoría, se individualizo si esta era mencionada en cada entrevista, así se tuvo que si una categoría tiene una frecuencia de cuatro esto significa que del total de 26 entrevistas adelantadas la categoría fue mencionada en cuatro de las entrevistas adelantadas.

Con este método lo que se pretende es hacer un análisis global que facilite la interpretación de los resultados obtenidos.

La frecuencia en que fueron mencionadas las categorías englobadas por familias en las entrevistas realizadas, fue:

Razones de optar por el acuerdo marco tuvo una frecuencia de 184, dificultades al implementar acuerdos marco tuvo una frecuencia de 67 y oportunidades de mejora de los acuerdos marco tuvo una frecuencia de 54.

Del análisis por familias se observa que la denominada razones para optar por el acuerdo marco fue la que tuvo una mayor frecuencia, esto nos permite observar que los funcionarios en las entrevistas destacaron varias ventajas del modelo estudiado y reflejaron su importancia en las necesidades de las entidades públicas nacionales.

Para facilitar la comprensión del lector, se dividieron las categorías individuales por colores, de acuerdo con la familia a la cual pertenecía cada una de estas, correspondiendo el color verde a razones para optar por el acuerdo marco, el color azul a oportunidades de mejora de los acuerdos marco y el color naranja a dificultades al implementar acuerdos marco.

Tabla 11 Resultado de frecuencias por categorías de todas las entrevistas adelantadas

Categorías	Frecuencia de categorías
Menos corrupción	5
La calidad es buena	15
Incentivos internos por usar la modalidad	1
Buena cobertura	3
Menos papeleo	6
Eficiencia en la contratación	23
Eficiencia del proveedor	8
Directiva institucional	9
Hay variedad de proveedores	9
Confianza y transparencia	17
Costumbre	12
Selección objetiva de proveedores	5
Seguridad jurídica	7
Bajos precios	22
Utilidad, conveniencia, facilidad	7
Ahorro en recursos humanos	8

Categorías	Frecuencia de categorías
El sistema electrónico es eficiente	12
Los proveedores son reconocidos	7
Buena atención y buenos manuales	1
Por probar la modalidad	3
Por necesidad de adquirir los bienes o los servicios	4
Buen control de la modalidad por parte de la entidad	3
Adaptar sistemas internos con los del acuerdo marco	2
Dar confianza de participación y control de los acuerdos marco	6
Capacitar y divulgar la modalidad de los acuerdos marco	14
Concertar con la región	12
Crear equipos con capacidad técnica	3
Generar la voluntad política	1
Fichas técnicas complejas	5
Que sea obligatorio	5
Identificar necesidades de entidades	1
Suscribir más acuerdos marco	5
Vencimiento de acuerdos marco	4
Problemas de calidad	12
Se brinde mejor atención	3
Barreras culturales o barreras internas	8
Normatividad regional dificulta implementación	4
Faltan productos o servicios	7
Difícil implementación del acuerdo marco	10
Dificultades en supervisión	4
Más caro el acuerdo marco	3
Incluir productores locales	10
Faltan proveedores	2

De las razones para optar por el acuerdo marco, los funcionarios destacaron las siguientes categorías: La calidad es buena (frecuencia 15), eficiencia en la contratación (frecuencia 23), confianza y transparencia (frecuencia 17), costumbre (frecuencia 12), bajos precios (frecuencia 22) y sistema electrónico es eficiente (frecuencia 12).

Como se puede observar, los funcionarios públicos en sus respuestas le dieron prioridad a criterios de eficiencia en la contratación y bajos precios de los productos recibidos como razón para acudir a la modalidad, en sus respuestas evidenciaron como hechos relevantes la facilidad de suscribir acuerdos marco de precios.

El atractivo de la modalidad radica de forma preponderante en estos aspectos: en los precios que ofrece la plataforma de Colombia Compra Eficiente, de 26 entrevistas esta categoría fue mencionada en 22 de estas, mientras que la eficiencia de la contratación fue mencionada en 23 entrevistas.

La eficiencia de la contratación refirió, por ejemplo, reducción de tiempos para adelantar un proceso de varias semanas, así, un contrato que se mencionó podría durar un mes y medio, pasó a tener una duración de semana y media con la modalidad. Este criterio está ligado al ahorro de recursos humanos, con una frecuencia de ocho, se observa que el disponer de menos horas hombre para la misma función es un criterio de eficiencia que incide en acudir a la modalidad.

Resulta relevante señalar que, a su vez, la herramienta les da confianza a los funcionarios, por ser transparente, es decir, que da información suficiente a los ciudadanos y a las partes contractuales con una frecuencia de 17 en las entrevistas realizadas, esto se compagina con la eficiencia del sistema electrónico, que apoya la transparencia del proceso.

En consonancia con lo anterior, los funcionarios destacaron los criterios de calidad presentes en la modalidad, aspecto que se relaciona con que los proveedores son reconocidos con una frecuencia de siete, si bien no fue de las categorías más importantes, sí refleja que para el funcionario público, a la hora de escoger la modalidad, es importante quién provee el producto o servicio y qué reconocimiento tiene en el mercado nacional.

Estos criterios que han sido descritos hasta ahora, corresponden a la lógica económica y empresarial. Se observa que no son ajenos a la administración

pública, tal y como se observó en las entrevistas, los funcionarios dieron prelación en su mayoría a la eficiencia, la calidad y los bajos precios, con frecuencias 23, 15 y 22 respectivamente.

Preliminarmente se puede afirmar que es ético optar por una mejor ejecución en el sector público que, al menos en la compra de bienes y servicios con características técnicas uniformes, se logra a través de los acuerdos marco de precios, entonces, a partir de lo observado en las entrevistas adelantadas, la ética que se estaría aplicando en el sector público tendría como principal base la ejecución de criterios de lógica empresarial.

De otra parte, se observa que la costumbre juega un papel importante en la administración pública, pues sus funcionarios tienden a continuar con las prácticas adelantadas o que han venido adelantando administraciones pasadas, en especial a la luz del papel preventivo y disciplinario de los órganos de control. Fue un aspecto expresado en las entrevistas que el cambio de la modalidad contractual para adquirir un bien o servicio de características técnicas uniformes de un año a otro puede ser un hallazgo en el informe de un órgano de control, esto se nos expresó en el caso de una entidad que pasó de contratar por subasta inversa a un acuerdo marco de precios.

Este carácter conservador de la administración pública se refleja en la categoría **seguridad jurídica**, que tuvo una frecuencia de siete, este aspecto, refleja el temor que los funcionarios suelen expresar, con respecto al desarrollo del proceso contractual y su ejecución, y que consideran la modalidad como una forma de blindar procesos contractuales estandarizados, como la adquisición de bienes y servicios con características técnicas uniformes.

Con una frecuencia de nueve encontramos las categorías de **eficiencia del proveedor**, **directiva institucional** y **hay variedad de proveedores**. Con una frecuencia de ocho tenemos **eficiencia del proveedor**.

Esto refleja que la disponibilidad de varios proveedores y la eficiencia de los mismos, son un criterio que se expresó como importante en la escogencia de la modalidad, en especial en ciertos procesos contractuales donde se requiere el producto con urgencia.

Aquí se ve otro aspecto importante y es el de las directivas institucionales, pues muchas veces la decisión de optar por la modalidad no depende del fun-

cionario que administra la contratación, sino de aquellas, esto permite entender que en gran medida existe una voluntad política para que la modalidad exista, que no se puede desconocer por parte de la investigación.

De las oportunidades de mejora de los acuerdos marco, los funcionarios destacaron las siguientes categorías: **Capacitar y divulgar la modalidad de acuerdos marco (frecuencia 14)** y **concertar con la región (frecuencia 12)**.

Tuvo la mayor frecuencia el capacitar y divulgar la modalidad de acuerdos marco y se consideró que en ocasiones y en muchas regiones la modalidad no es conocida, pero lo que más se habló fue de concertar con las regiones sobre sus necesidades propias, el diálogo con Colombia Compra Eficiente es muy importante, en especial por los aspectos que se consideran centralistas del modelo,

centralismo que es visto con reticencias, y es necesario ante el modelo constitucional, que no se ignoren las regiones en la ejecución y contratación, en especial en la modalidad contractual bajo estudio.

Por su parte, los funcionarios también destacaron como un aspecto importante **dar confianza en la participación y control de los acuerdos marco**, con una frecuencia de seis, donde los funcionarios expresaron que en los entes públicos parece que no se escuchan los comentarios sobre cómo mejorar la modalidad.

De las dificultades al implementar acuerdos marco, los funcionarios destacaron las siguientes categorías: **Problemas de calidad (frecuencia 12)** y **difícil implementación del acuerdo marco (frecuencia 10)**.

Este es uno de los aspectos que se encontraron en las entrevistas y es que si bien los funcionarios mencionaron que la calidad era la misma e incluso mejor haciendo uso de la modalidad, en ocasiones los mismos funcionarios expresaban que en ciertos acuerdos marco de precios habían encontrado deficiencias de calidad, o que la calidad que se exigía en las especificaciones técnicas de Colombia Compra Eficiente, no era la mejor.

El tema de la calidad, por tanto, presentó en ocasiones una ambivalencia, porque consideraban que los acuerdos marco de precios contaban con características excelentes, pero tuvieron dificultades en otros.

La ocasional y difícil implementación del acuerdo marco, con una frecuencia de 11 de las 26 entrevistas, nos refleja que la modalidad se enfrenta a dificultades en su ejecución, pero no son prevalentes ni tampoco impiden que la modalidad se aplique a nivel nacional.

Estos problemas de calidad y de difícil implementación del acuerdo marco tienen a su vez que ver con otras categorías estudiadas, como lo mencionado por las entidades de **incluir productores locales (frecuencia 10)**, que ante todo refleja complicaciones en ese sentido.

Comparativo respuestas cualitativas de las regiones con Bogotá

Ahora bien, si comparamos las respuestas cualitativas de las regiones con Bogotá encontramos diferencias sustanciales que vale la pena analizar.

Tabla 12 Frecuencia de categorías Bogotá y regiones

Categorías	Frecuencia de categorías Bogotá	Frecuencia de categorías regiones
Menos corrupción	1	4
La calidad es buena	3	12
Incentivos internos por usar la modalidad	0	1
Buena cobertura	2	1
Menos papeleo	1	5
Eficiencia en la contratación	5	18
Eficiencia del proveedor	1	7
Directiva institucional	1	8
Hay variedad de proveedores	3	6
Confianza y transparencia	2	15
Costumbre	4	8

Categorías	Frecuencia de categorías Bogotá	Frecuencia de categorías regiones
Selección objetiva de proveedores	1	4
Seguridad jurídica	1	6
Bajos precios	6	16
Utilidad, conveniencia, facilidad	3	4
Ahorro en recursos humanos	1	7
El sistema electrónico es eficiente	2	10
Los proveedores son reconocidos	2	5
Buena atención y buenos manuales	0	1
Por probar la modalidad	1	2
Por necesidad de adquirir los bienes o los servicios	0	4
Buen control de la modalidad por parte de la entidad	1	2
Adaptar sistemas internos con los del acuerdo marco	0	2
Dar confianza de participación y control de los acuerdos marco	2	4
Capacitar y divulgar en la modalidad de acuerdos marco	3	11
Concertar con la región	0	12
Crear equipos con capacidad técnica	1	2
Generar la voluntad política	0	1

Categorías	Frecuencia de categorías Bogotá	Frecuencia de categorías regiones
Fichas técnicas complejas	0	5
Que sea obligatorio	1	4
Identificar necesidades de entidades	1	0
Suscribir más acuerdos marco	1	4
Vencimiento de acuerdos marco	0	4
Problemas de calidad	3	9
Se brinde mejor atención	1	2
Barreras culturales o barreras internas	0	8
La normatividad regional dificulta la implementación	0	4
Faltan productos o servicios	1	6
Difícil implementación del acuerdo marco	1	9
Dificultades en supervisión	0	4
Más caro el acuerdo marco	1	2
Incluir productores locales	0	10
Faltan proveedores	1	1

En entidades que eran de Bogotá o del orden nacional se realizaron un total de seis entrevistas y podemos destacar que las respuestas fueron unánimes al señalar que la gran ventaja del modelo y la razón de optar por el mismo son los **bajos precios**, con una frecuencia de seis, esto quiere decir que en Bogotá los funcionarios públicos entrevistados observaron los importantes descuentos de la agregación de la demanda.

A su vez, la **eficiencia en la contratación**, con una frecuencia de cinco y la **costumbre** con una frecuencia de cuatro, jugaron un papel esencial en la ciudad de Bogotá para que los funcionarios optaran por la modalidad.

Se recomendó **capacitar y divulgar la modalidad de acuerdos marco**, con una frecuencia de tres. Llama la atención que en Bogotá se considere que la modalidad no ha sido difundida lo suficiente.

Los **problemas de calidad** tuvieron una frecuencia de tres, lo que refleja que la mitad de las entidades entrevistadas registraron problemas con la modalidad, mientras se consideró que **localidades buena**, con una frecuencia también de tres.

En las entidades que corresponden a las regiones se realizó un total de 20 entrevistas, como se ha visto, la **eficiencia en la contratación** es esencial en el análisis de las respuestas, pues tuvo una frecuencia de 18, similar importancia fue observada en las entrevistas también respecto de los **bajos precios**, con una frecuencia de 16. Lo eficiente de la modalidad y los bajos precios, fueron esenciales tanto en Bogotá como en las regiones, donde fueron escogidas como las razones que motivaron a escoger la modalidad.

Ahora bien, hay diferencias sustanciales con Bogotá, pues uno de los aspectos que más se destacó en las regiones fue la **confianza y transparencia** que da el modelo a los funcionarios. En las regiones había una preocupación más directa en tener confianza en el modelo y en la entidad que lo respalda.

Por su parte, en el discurso con una frecuencia de 12, se destacó que la **calidad es buena** en el modelo, lo que implica el 60% de las entrevistas realizadas, en general en las regiones se considera que el producto recibido es bueno y sus precios son también mejores. **Problemas de calidad** tuvo una frecuencia de nueve, que si bien es alta, fue supeditada por la opinión expresada de que la calidad es buena.

Al igual que en Bogotá, se consideró importante **capacitar y divulgar la modalidad de acuerdos marco**, que tuvo una frecuencia de 11. No se puede dejar de lado que en las regiones se respondió que lo principal para que la modalidad fuera promovida y usada era **concertar con la región**, que tuvo una prevalencia de 12.

Concertar con la región estuvo acompañado de la dificultad de considerar que no hay suficientes proveedores locales, así, **incluir productores locales** tuvo una frecuencia de 10 en las entrevistas.

Esto quiere decir que se considera que los productores están concentrados en ciertas capitales y se deben crear medios para facilitar que los productores locales brinden los servicios de acuerdo con las necesidades locales.

Esto estuvo acompañado del ítem **difícil implementación del acuerdo marco**, con una frecuencia de nueve y **barreras culturales o barreras internas**, con una frecuencia de ocho, el modelo si bien es implementado y querido por los funcionarios públicos en las regiones, consideran que persisten barreras que impiden su implementación.

El aspecto de las barreras culturales va conectado con las diferencias tecnológicas y conceptuales de los acuerdos marco de precios con el resto de modalidades a las cuales están acostumbrados. La **normatividad regional dificulta la implementación**, tuvo una frecuencia de cuatro, aspecto que llegó incluso a paralizar contrataciones por parte de los entes regionales y que no se considera un acontecimiento feliz, toda vez que la normatividad propia de la región no debe controvertir una modalidad que se aplica en el orden nacional.

Análisis información cuantitativa

Se realizaron tres afirmaciones para ser valoradas por parte de los entrevistados con calificaciones de 1 a 5, siendo 1 improbable y 5 altamente probable, pretendiendo analizar la percepción de los entrevistados sobre la modalidad contractual y saber qué tan deseable es para estos.

Este análisis cuantitativo de las calificaciones de los funcionarios sobre la modalidad, nos permite complementar y entender mejor las motivaciones éticas que vimos reflejadas en la sección cualitativa precedente.

Se entendió que cualquier calificación igual o superior a 3 era favorable al modelo, dando una percepción positiva del mismo y entre más cercana estuviese a 5 representaba una mayor confianza en los distintos aspectos del mecanismo, entendiendo que el mismo es transparente, costo eficiente y que brinda servicios de calidad.

- La primera afirmación fue: La modalidad de acuerdos marco de Colombia Compra Eficiente reduce las asignaciones presupuestales tradicionalmente destinadas a la contratación.
- La segunda afirmación fue: No existen riesgos de corrupción en los acuerdos marco de precios.
- La última afirmación fue: Los bienes y servicios con características técnicas uniformes ofrecidos en los acuerdos marco de precios son de calidad.

A continuación, se encuentra el resultado promedio obtenido de todas las entrevistas realizadas, permitiéndonos una calificación total de la modalidad:

Tabla 13 Total promedio de las preguntas cuantitativas

	Resultados de la investigación	PROMEDIO NACIONAL
1.	La modalidad de acuerdos marco de Colombia Compra Eficiente reduce las asignaciones presupuestales tradicionalmente destinadas a la contratación	3,0384615
2.	No existen riesgos de corrupción en los acuerdos marco de precios	3,9166667
3.	Los bienes y servicios con características técnicas uniformes ofrecidos en los acuerdos marco de precios son de calidad	3,8333333
	Promedio total	3,5961538

Se puede observar que los entrevistados dieron una calificación promedio de 3,91 sobre 5 a la variable no existirían riesgos de corrupción en los acuerdos marco de precios. Esto quiere decir que la percepción mayoritaria es que los procedimientos relacionados con Colombia Compra Eficiente y en específico esta modalidad, están libres de riesgos de corrupción.

Esta percepción favorable al modelo, en especial sobre el tema de corrupción, nos permite analizar que esta es una de las razones principales por las cuales los funcionarios públicos optan por la modalidad, pues consideran que es transparente y que por tanto les brinda garantías ante los entes de control al adquirir bienes y servicios por medio de esta modalidad.

Por su parte, la calificación promedio en cuanto a la calidad de los bienes y servicios que se prestan en los acuerdos marco de precios, al ser cuestionados si eran de calidad, la calificación promedio fue de 3.83. Al igual que la respuesta anterior, observamos que en general los entrevistados observan que los acuerdos marco de precios cumplen con criterios de calidad.

Por último, en torno a si la modalidad reduce las asignaciones presupuestales, la respuesta tuvo un promedio de 3,03, esto nos permite observar que en general se percibe que la modalidad reduce precios, como se pudo constatar en la sección anterior, no obstante, esta reducción de precios no se ve reflejada necesariamente en las asignaciones presupuestales dedicadas a la contratación.

Esto fue reiterado de forma verbal por los funcionarios entrevistados, al precisar que si bien había una reducción de precios, las entidades públicas en general carecen de recursos, por lo que cualquier reducción de precios del bien o servicio adquirido comúnmente significa más recursos para bienes o servicios de características técnicas uniformes que de otra forma no podrían adquirir.

El promedio total fue de 3.59, en general esto es muestra de que la percepción generalizada a nivel nacional de los acuerdos marco de precios es favorable, pero a su vez señala que el mecanismo tiene valiosas oportunidades de mejora.

Ahora bien, si tomamos los datos entre las percepciones solo de Bogotá, tenemos lo siguiente:

Tabla 14 Promedio Bogotá de las preguntas cuantitativas

	Resultados de la investigación	PROMEDIO BOGOTÁ
1.	La modalidad de acuerdos marco de Colombia Compra Eficiente reduce las asignaciones presupuestales tradicionalmente destinadas a la contratación	3,1666667
2.	No existen riesgos de corrupción en los acuerdos marco de precios	3,4
3.	Los bienes y servicios con características técnicas uniformes ofrecidos en los acuerdos marco de precios son de calidad	4,4
	Promedio total	3,6555556

Si tomamos los datos entre las percepciones a nivel de las regiones, tenemos lo siguiente:

Tabla 15 Promedio cuantitativo regiones

	Resultados de la investigación	PROMEDIO REGIONES
1.	La modalidad de acuerdos marco de Colombia Compra Eficiente reduce las asignaciones presupuestales tradicionalmente destinadas a la contratación	3

	Resultados de la investigación	PROMEDIO REGIONES
2.	No existen riesgos de corrupción en los acuerdos marco de precios	4,0526316
3.	Los bienes y servicios con características técnicas uniformes ofrecidos en los acuerdos marco de precios son de calidad	3,6842105
	Promedio total	3,5789474

De la anterior información se puede observar que la percepción tanto de las regiones como de Bogotá, sobre la posibilidad de que la modalidad reduzca las asignaciones presupuestales es casi la misma, pues Bogotá tuvo un promedio de 3,16 y las regiones de 3. Esto en principio parece contradecir las percepciones cualitativas, aunque se reitera que esta calificación se dio debido a que tanto en Bogotá como en las regiones se expresó que los recursos públicos son escasos y no pueden suplir todas las necesidades administrativas, así que cualquier reducción en el valor de compra no se ve reflejada en el presupuesto de los bienes y servicios con características técnicas uniformes, sino en adquirir más productos o servicios para suplir necesidades insatisfechas.

La percepción de las regiones sobre la posibilidad de que no exista corrupción en el modelo es en general buena, pues el promedio dio un 4,05, mientras que en Bogotá fue de apenas 3,4, de aquí se desprende que lo que más motiva a las regiones con respecto a la modalidad es la posibilidad de reducir la corrupción dentro de las variables estudiadas.

Ahora bien, en cuanto a la calidad, si bien la percepción de la región no es mala, el promedio dio un 3,68, mientras que en Bogotá fue de 4,4. Esto coincide con la percepción cualitativa de las dificultades de la modalidad. Este aspecto de la calidad nos permite observar la importancia que tiene en el interés de adscribirse a la modalidad de acuerdos marco de precios, en entidades que no están obligadas a adquirir bienes por esta modalidad.

Conclusiones

Luego de analizar tanto los aspectos cualitativos como cuantitativos, se llega a las siguientes conclusiones, que se desprenden de las entrevistas realizadas a los funcionarios públicos, información que fue sistematizada con criterios objetivos de análisis.

Los funcionarios entrevistados destacaron la importancia de la modalidad, y reflejaron para ello criterios que son de relevancia en la presente investigación, pues se observó que las decisiones de los funcionarios partían de principios éticos. En específico se destacan las categorías: La calidad es buena, eficiencia en la contratación y bajos precios.

Se observa que los funcionarios optaron por la modalidad, según lo expresado, criterios que corresponden a costo-eficiencia, ahorrar recursos públicos y lograr que la contratación estatal sea eficiente en su ejecución. La teoría de los acuerdos marco y los posibles beneficios que se esperaban con su aplicación tuvo resultados concretos que se observaron en la práctica por parte de los funcionarios públicos a nivel nacional, y que hacen deseable contratar a través de esta modalidad contractual.

Este aspecto ético fue reiterado por los funcionarios públicos y refleja que su trabajo se basa en la normatividad vigente, pero en los casos donde se les permite decidir optan por criterios que corresponden a los que refleja la NGP, esto se observó en todas las entrevistas, incluso en las regiones.

Así observamos que en realidad los principios enunciados en la nueva gestión pública no son ajenos a la administración pública, y pueden tener varias aplicaciones con resultados beneficiosos en la contratación estatal.

Este es el principal aspecto que se destaca de los resultados de la investigación, cuando los funcionarios públicos expresan que están eligiendo criterios de costo eficiencia y calidad y están expresando que también es interés de ellos que los procesos contractuales sean rápidos y generen los menores costos para la administración pública.

Esto se pudo observar tanto en las regiones como en la ciudad de Bogotá, y es un aspecto transversal que nos permite concluir que el modelo genera eficiencias, que pueden ser replicadas a otros bienes y servicios de la contratación pública, no solo aquellos que tienen características técnicas uniformes.

El modelo contractual de los acuerdos marco de precios nos permite entender la importancia de la teoría de los modelos de gestión que estructuran la toma de decisiones. Resultados concretos de realizar la contratación y ejecución en cuestión de semanas y no de meses. Este es un modelo que reduce costos y además permite que los funcionarios reciban productos y servicios de características técnicas uniformes que son de calidad.

Con todo, no se pueden dejar de lado otros criterios propios del sector público, como lo reflejaron las categorías de confianza y transparencia, costumbre y sistema electrónico eficiente, consideraciones realizadas por los funcionarios públicos a la hora de optar por esta modalidad contractual.

En las regiones, la decisión ética de escoger el modelo dio también preponderancia al aspecto de la confianza y transparencia, muy importante en la región, en especial por la necesidad de confiar en que las decisiones que se toman están conforme a la ley, en cuanto al papel de los entes de control.

El análisis cuantitativo resulta muy oportuno al par cualitativo realizado, los dos aspectos a resaltar es que en la región se considera, en general, que el mecanismo está exento de riesgos de corrupción, obtuvo en promedio una calificación de 4,05 de 5, este aspecto es de gran interés, pues resulta ser un beneficio tanto a los entes como a los órganos de control y a la ciudadanía en general.

Esta percepción sobre el funcionamiento de la modalidad también coincidió con la visión cualitativa que llevó a los funcionarios a optar por la modalidad, como una herramienta que les da confianza y que es transparente.

En Bogotá se consideró que la modalidad ofrece bienes y servicios que son de calidad, con una calificación promedio de 4,4 en el análisis cuantitativo, aunque apenas la mitad de las entidades refirieron en el análisis cualitativo que ese motivo los llevaba a optar por la modalidad.

Podemos observar que, en general, sobre el modelo en Bogotá se consideró que la modalidad ofrecía productos de calidad. La buena calidad fue el motivo para seleccionar la modalidad por tres entidades de las seis entrevistadas en la ciudad.

A pesar de los importantes beneficios de la modalidad, es importante señalar que es susceptible de mejoras, que también pueden ayudar a una decisión a favor de la modalidad y de los aspectos éticos que tienen en cuenta los funcionarios para elegirla, especialmente en las regiones.

Entre estos observamos que es importante concertar con la región, incluir productores locales, capacitar y divulgar la modalidad de acuerdos marco y abordar los posibles problemas de calidad que pueda haber en la modalidad. Esto es reflejo de que todavía existen aspectos que se pueden mejorar y que se pueden generar cambios tendientes a facilitar la inclusión de productores (como se ha hecho en Chile), y permitir que en la operación secundaria las entidades tengan un mayor nivel de decisión sobre aspectos técnicos.

La capacitación en la modalidad parece necesaria, incluso en las ciudades capitales, pues varios aspectos de los acuerdos marco de precios no son conocidos por los funcionarios y pueden ser de difícil comprensión por aquellos que no son abogados o carecen de experiencia en los procesos contractuales.

A su vez, se hace necesario difundir aún más el mecanismo en regiones apartadas, pues, como se expresó en su momento, incluso hoy existen departamentos del país que no contratan a través de esta modalidad.

Si se quiere ampliar la modalidad, es necesario fortalecer estructuralmente a Colombia Compra Eficiente, generar criterios a nivel del Estado, que les permita a los funcionarios tener la capacidad de tomar decisiones ejecutivas y favorecer con normatividad de carácter nacional las modalidades contractuales que evidencien menores costos en los procesos contractuales.

Bibliografía

- Albano, G., y Nicholas, C. (2016). *The Law and Economics of Framework Agreements: Designing Flexible Solutions for Public Procurement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Albano, G., Ballarin, A., y Sparro, M. (2010). *Framework Agreements and a Repeated Purchases: The Basic Economics and a Case Study on the Acquisition of IT Services*. International Public Procurement Conference.
- Benavides, J., M'Causland, M., Flórez, C., y Roca, M. (2016). *Las compras públicas en América Latina y el Caribe y en los proyectos financiados por el BID: Un estudio normativo comparado*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17201/las-compras-publicas-en-america-latina-y-el-caribe-y-en-los-proyectos-financiados>
- Calderon, A. (2019). *Public Management Reforms: Three stories about public procurement agencification in Latin America*. Países Bajos: Boekenplan, Maastricht. Obtenido de <https://www.merit.unu.edu/training/theses/Thesis%20Ana%20Cristina%20Calderon.pdf>
- Colombia Compra Eficiente. (2017). *Procurement as a driver of public Procurement as a driver of public*. Washington: colombiacompra.gov.co. Obtenido de https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_presentacion/20170614wb.pdf
- Colombia Compra Eficiente. (12 de Marzo de 2017). *Tablas de Ahorros por IAD por Año Corte 12 de Marzo de 2017*. Obtenido de Sitio web Colombia Compra Eficiente: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/tablas_ahorros_por_iad_por_ano_corte_12_mar_17.xlsx
- Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Interancional. (2014). *Ley Modelo de la CNUDMI sobre a Contratación Pública*. Nueva York: Naciones Unidas.

- Dirección Chile Compra. (s.f.). *Conoce Convenio Marco*. Obtenido de chilecompra.cl: <https://www.chilecompra.cl/convenio-marco/>
- Dirección de Gobernanza Pública OCDE. (s.f.). *OCDE Recomendación del Consejo Sobre la Contratación Pública*. OCDE. Obtenido de <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>
- Gómez, J., Algarra Lobo, M., Nieto Rojas, C., Mora Padilla, C., Sánchez, R., y Martínez Ballén, L. (2012). *Cambiando el Horizonte de la Gerencia Pública: El camino del IEMP hacia la innovación y el compromiso*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- González Tamayo, J. (2016). *Régimen jurídico del nuevo sistema de contratación pública ecuatoriano en el contexto internacional*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.
- Grimmelikhuijsen, S., Jilke, S., Olsen, A., y Tummers, L. (2016). Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology. *Public Administration Review*, 1-12. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/301778431_Behavioral_Public_Administration_Combining_Insights_from_Public_Administration_and_Psychology
- Iacovino, M., Barsanti, S., y Cinquini, L. (2017). Public Organizations Between Old Public Administration, New Public Management and Public Governance: the Case of the Tuscany Region. *Public Organiz Rev*, 61-82. Obtenido de <https://paperity.org/p/73921199/public-organizations-between-old-public-administration-new-public-management-and-public>
- Jorquera, M. (2019). *Compras Públicas y Big Data: Investigación en Chile sobre índice de riesgo de corrupción*. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/ep_cpbd_correcta.pdf
- OCDE. (2011). *Brief 20 Central Purchasing Bodies*. sigmaweb.org. Obtenido de <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-20-200117.pdf>

- OCDE. (2014). *Combatiendo la Colusión en los Procesos de Contratación Pública en Colombia*. OCDE. Obtenido de https://www.oecd.org/daf/competition/2014_Fighting%20Bid%20Rigging%20Colombia_SPA.pdf
- OCDE. (2014). *Manual for Framework Agreements*. Paris: Secretary-General of the OECD. Obtenido de <https://www.oecd.org/gov/ethics/manual-framework-agreements.pdf>
- OCDE. (2016). *Brief 19 Framework Agreements*. sigmaweb.org. Obtenido de <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-19-200117.pdf>
- OCDE. (2017). *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública Contratación Pública en Chile: Opciones de Política para Convenios Marco Eficientes e Inclusivos*. Paris: Éditions OCDE. Obtenido de https://www.oecd-ilibrary.org/governance/contratacion-publica-en-chile_9789264275614-es
- OCDE. (2017). *Public Procurement in Chile Policy Options for Efficient and Inclusive Framework Agreements*. OECD Publishing: Paris.
- Pachón, C. (2014). *Contratación pública: Análisis normativo descripción de procedimientos*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Parlamento y Consejo Europeo. (31 de Marzo de 2004). *Directiva 2004/17-18*. Obtenido de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32004L0017>
- Shorten, A., y Smith, J. (14 de Junio de 2017). *Mixed methods research: expanding the evidence base*. Obtenido de BMJ Journal: <https://ebn.bmj.com/content/20/3/74.info>
- Unión Europea. (2016). *Make better use of framework agreements*. Obtenido de https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_16.pdf

Anexo 1 Definición de categorías de análisis cualitativo

Los conceptos que fueron englobados exactamente en cada una de las categorías se explican a continuación, dando una definición precisa de los conceptos que fueron incluidos en la modalidad y que fueron englobados en la misma.

Las categorías englobaron ideas tanto concretas como globales y con ellas se pretendió que se pudieran atrapar todos los conceptos cualitativos expresados en las entrevistas por parte de los funcionarios públicos.

Menos corrupción: Se refiere a que el acuerdo marco de precios tiene menos niveles de corrupción que otras modalidades, en aspectos como su adjudicación y su ejecución por parte de las entidades.

Calidad es buena: La calidad del bien o el servicio es igual al de otras modalidades, o incluso mejor.

Incentivos internos por usar la modalidad: Incentivos como bonos o beneficios que se le otorgan a las entidades o funcionarios que optan por esta modalidad.

Buena cobertura: La cobertura de los acuerdos marco es buena, es decir, el bien o el servicio se presta adecuadamente en el lugar donde es requerido.

Menos papeleo: La modalidad de acuerdos marco implica menos procedimientos que tienen que ser consignados en el papel, en otras palabras, el proceso se adelanta en línea o por otros medios.

Eficiencia en la contratación: La eficiencia en la contratación abarca diversos aspectos, entre ellos, que la contratación es ágil y eficiente, las respuestas son oportunas, el proceso contractual es óptimo y más sencillo que en otras modalidades.

Eficiencia del proveedor: Implica que el proveedor entrega el producto de forma rápida y oportuna.

Directiva institucional: Este aspecto se evidencia en diversas directivas como resoluciones, recomendaciones, manuales, pactos, o sugerencias por parte de las directivas (directores, alcaldes, gobernadores, o altos directivos estatales).

Hay variedad de proveedores: Se refiere, además de la diversidad de proveedores, a la facilidad de encontrar proveedores en esta modalidad.

Confianza y transparencia: El funcionario confía en los procesos adelantados por Colombia Compra Eficiente y considera que la modalidad de los acuerdos marco de precios son procedimientos transparentes que puede conocer en sus diversos aspectos, tanto en la operación primaria como en la operación secundaria.

Costumbre: Se refiere al uso constante de los acuerdos marco de precios desde años anteriores a 2018, como parte de las razones por las cuales se continuaron suscribiendo contratos por este medio.

Selección objetiva de proveedores: Los funcionarios consideran que la modalidad es conveniente porque Colombia Compra Eficiente ya aplicó la selección objetiva de los proveedores, o la consideran como un hecho dado.

Seguridad jurídica: El funcionario se siente seguro con el uso de la modalidad y blindado jurídicamente contra la acción de los entes de control, toda vez que la contratación se adelanta con los criterios ya establecidos por Colombia Compra Eficiente, entidad experta a nivel nacional en la contratación pública.

Bajos precios: Los precios asumidos por la entidad en la modalidad se consideran inferiores frente a los obtenidos con otros mecanismos contractuales.

Utilidad, conveniencia, facilidad: Recoge criterios diversos de conveniencia en el uso de la modalidad porque facilita la contratación, al ser la forma más fácil de contratar y porque el proveedor o los estándares eran los requeridos.

Ahorro en recursos humanos: Se destinan menos funcionarios o estos tienen que dedicar un menor tiempo en adelantar la contratación y selección del proveedor, si se compara con otras modalidades contractuales.

Sistema electrónico es eficiente: El sistema electrónico de Colombia Compra Eficiente, permite conocer precios, elegir al contratista y adelantar la supervisión de forma eficiente.

Proveedores son reconocidos: Los productos recibidos son de marcas reconocidas en el mercado nacional e internacional.

Buena atención y buenos manuales: Se considera que la atención telefónica o virtual es eficiente y los manuales que hay son los necesarios para entender la modalidad.

Por probar la modalidad: Se refiere a los casos en que los funcionarios públicos están probando las modalidades de contratación electrónica o acudieron a la modalidad por curiosidad y por saber cómo funcionaba.

Por necesidad de adquirir los bienes o los servicios: Se refiere a la necesidad urgente de adquirir los bienes y servicios, siendo la modalidad de acuerdo marco de precios la única que podía suplirla.

Buen control de la modalidad por parte de la entidad: Considera que se tiene buen control por parte de los funcionarios encargados en la ejecución de la modalidad.

Adaptar sistemas internos con los del acuerdo marco: Los funcionarios y la entidad tienen que adaptar sistemas de contratación internos con los que cuenta Colombia Compra Eficiente.

Dar confianza de participación y control de los acuerdos marco: El funcionario considera que las modalidades de participación en la licitación del acuerdo marco de precios no son las más adecuadas o que el control que se ejerce por parte de los entes de control debería ser mayor sobre la modalidad.

Capacitar y divulgar la modalidad de acuerdos marco: Capacitaciones, eventos o cualquier medio de divulgación para que la modalidad sea más conocida por parte de entidades que no la usen.

Concertar con la región: Se refiere a que debe haber mecanismos con los que se pueda concertar con las entidades o con los productores sobre cómo aplicar el acuerdo marco de precios, o de cómo este se puede aplicar en la región.

Crear equipos con capacidad técnica: Se consideró por parte de los funcionarios que para ejecutar la modalidad de acuerdos marco de precios se

requieren equipos con la suficiente capacidad técnica para conocer cómo funciona la modalidad y cómo el lenguaje propio de estos aplica a las modalidades contractuales con las que cuenta la entidad.

Generar la voluntad política: El funcionario dice que debe haber voluntad política para que la modalidad sea implementada.

Fichas técnicas complejas: Se considera que, en específico, las fichas técnicas son muy complejas y podrían ser más sencillas.

Que sea obligatorio: Para que se aplique la modalidad por parte de las entidades estatales, es necesario que esta sea obligatoria para el sector público.

Identificar necesidades de entidades: Se refiere a que Colombia Compra Eficiente debería identificar necesidades de las entidades, por características únicas, como su naturaleza, su estructura o su ubicación.

Suscribir más acuerdos marco: Considera que faltan acuerdos marco de precios para ciertos servicios o bienes que podrían ser provistos de manera eficiente por esta modalidad, en vez de las que tradicionalmente se han aplicado a nivel nacional y regional.

Vencimiento de acuerdos marco: Tiene que ver con los acuerdos marco de precios que estaban vigentes, pero que no fueron renovados por Colombia Compra Eficiente.

Problemas de calidad: Se refiere a problemas de calidad en la distribución del servicio o el bien, que el mismo es deficiente o que los criterios de calidad establecidos son deficientes para las necesidades de las entidades.

Se brinde mejor atención: Se plantea que la atención telefónica o virtual de Colombia Compra Eficiente no es la mejor.

Barreras culturales o barreras internas: Existen una serie de barreras de cultura que se enfrentan a la tecnología usada en la modalidad o que considera que se deben aplicar procedimientos tradicionales que no se pueden aplicar en la ejecución de un Acuerdo Marco de Precios.

Normatividad regional dificulta la implementación: Se refiere a la normatividad propia de las regiones que dificulta la aplicación de la modalidad, en particular, el pago de tributos regionales, que no son propios del nivel nacional y que requieren ser cancelados con antelación a la ejecución del contrato por parte de los proveedores de bienes y servicios.

Faltan productos o servicios: Productos o servicios en los acuerdos marco de precios existentes, que no se incluyeron y que son necesarios.

Difícil implementación del acuerdo marco: Diversidad de problemas que dificultan la implementación de los acuerdos marco de precios, entre otros se considera que la modalidad obliga a dividir contratos que se podrían realizar en un solo contrato, dificultades de inscripción o de pago en la plataforma de Colombia Compra Eficiente, problemas con las condiciones o los tiempos establecidos en los acuerdos marco de precios que no se pueden modificar.

Dificultades en supervisión: Se refiere a dificultades para sancionar o llamar la atención a los proveedores, en especial porque señalan que el proceso de sanción está centralizado en Bogotá.

Más caro el acuerdo marco: Considera que hay acuerdos marco de precios con bienes o servicios que son más caros que los ofrecidos en otras modalidades contractuales o que si el proceso se realiza por una sola modalidad contractual resulta más barato.

Incluir productores locales: Se deben incluir productores locales buscando favorecer a los pequeños productores.

Faltan proveedores: Señala que el acuerdo marco de precios tiene un único proveedor capaz de brindar el servicio o muy pocos.

Anexo 2 Relaciones semánticas por familia y por categorías



