

**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE LAS AMÉRICAS
VICERRECTORÍA ACADÉMICA**

ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS

**ANÁLISIS DE LA METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE
AHORROS PERCIBIDOS POR LAS INSTITUCIONES
PÚBLICAS QUE HAN ADQUIRIDO MOBILIARIO
UTILIZANDO LOS CONVENIOS MARCO, PROMOVIDOS POR
LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES
Y CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DEL MINISTERIO DE
HACIENDA DEL 2015 AL 2019.**

**MODALIDAD DE TESIS
PARA OPTAR POR EL GRADO DE LICENCIATURA EN
FINANZAS**

**ESTUDIANTE:
MARICRUZ FONSECA SIBAJA**

**TUTORA:
MBA. VILMA RAMÍREZ AGLIETTI**

**SEDE ARANJUEZ
MARZO, 2021**

Dedicatoria

Esta obra se la dedico primordialmente a Dios, que me ha permitido estudiar y retarme a mí misma a pesar de muchas circunstancias de la vida, porque me ha ayudado tanto y me ha dado todo lo que tengo.

A mis hijos Amanda e Ignacio, quienes son mi inspiración, me motivan a ser y darles lo mejor, a ser un ejemplo de superación y trabajo constante por mejorar día a día. También quiero dedicarla a mi esposo Ronmel por ser un compañero en este largo camino.

A mi mamá y a mi papá por darme la vida y hacer lo mejor que han tenido en sus manos por mí.

Agradecimiento

Primeramente, agradecer a Dios por la gracia que me ha dado de poder estudiar y salir adelante, por permitirme un logro más.

A mis hijos, porque me motivan con el amor que me dan día a día, con sus vidas llenan mi mundo de magia.

A mi esposo por acompañarme en este difícil camino y ser un soporte en los distintos momentos por los que he pasado, esto no hubiera sido posible sin su apoyo.

A mis padres por apoyarme de distintas maneras, por estar para mí a pesar de todo.

A mis amigas y amigos, que me han brindado su apoyo, han creído en mí, me han dado palabras de aliento y han hecho lo posible por mí, me han apoyado de distintas formas; eso lo agradezco muchísimo. Especialmente a Karen y Faby.

A las personas que han sido y son compañeros de trabajo, así como jefaturas que han tenido la disposición para colaborar con esta investigación.

TABLA DE CONTENIDO

Dedicatoria	2
Agradecimiento	3
Índice de Tablas	8
Índice de Imágenes.....	9
Índice de Cuadros.....	9
Resumen Ejecutivo.....	10
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	12
Planteamiento del Problema.....	12
Objetivos de la investigación	15
Objetivo general	15
Objetivos específicos.....	15
Justificación.....	16
Antecedentes	17
Historia	17
Antecedentes Internacionales	19
Antecedentes Nacionales.....	21
Proyecciones.....	24
Alcances y Limitaciones	25
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	26
Administración	26
Administración Pública	26
Contratación Administrativa	27
Definición / concepto	27
Aspectos generales	27
Ley de Contratación Administrativa [LCA].....	28
Capítulo I: Cobertura y principios generales.....	28
Capítulo II: Requisitos previos de los procedimientos de contratación	29
Capítulo III: Derechos y Obligaciones de la Administración	29
Capítulo IV: Derechos y Obligaciones de los contratistas	30
Capítulo V: Prohibiciones	30

Capítulo VI: Procedimientos de contratación	30
Capítulo VII: Regulaciones Especiales	31
Capítulo VIII: Procedimientos de urgencia.....	32
Capítulo IX: Los Recursos	32
Capítulo X: Sanciones	32
Capítulo XI: Control.....	32
Capítulo XII: Proveeduría Nacional.....	32
Capítulo XIII: Proveedurías institucionales y registro de proveedores.....	33
Capítulo XIII: Reglamentación de esta Ley	33
Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa	33
Eficacia y Eficiencia.....	35
Precio.....	35
Inflación	36
Economías de Escala.....	36
Ahorro	37
Clasificador por Objeto del Gasto del Sector Público.....	37
Organización del Estado Costarricense	38
Organización del Sector Público (Generalidades)	38
Usuarios de Convenio Marco	51
Procedimientos de Contratación Administrativa en Costa Rica	52
Licitación Pública.....	52
Licitación Abreviada	53
Contratación Directa	53
Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa y los Sistemas de Compras Públicas Electrónicas	53
Misión de la DGABCA	54
Visión de la DGABCA.....	54
Objetivos de la DGABCA.....	55
Funciones	55
Organigrama.....	57
Plataforma CompraRed	58

Plataforma SICOP	59
Modalidad de Convenio Marco en Costa Rica.....	61
Definición.....	61
Convenios Marco Actualmente	62
Medición de Ahorros en las Compras Públicas a través de Convenio Marco	63
Ahorros en Precio.....	64
Ahorros en Recurso Humano	64
Ahorro en Materiales.....	65
Otros Ahorros.....	65
Convenios Marco a Nivel Internacional.....	66
Convenios Marco en Chile	66
Convenios Marco en Colombia.....	67
Convenios Marco en Perú	67
Convenios Marco en España	68
CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO	69
Enfoque	69
Método	70
Fuentes de Información	71
Fuentes primarias	72
Fuentes secundarias.....	72
Muestra.....	72
Unidades de Análisis.....	78
Variables.....	78
Análisis Cuantitativo	78
Categorías.....	84
Análisis Cualitativo	84
Instrumentos Utilizados en la Investigación	88
Instrumentos Cuantitativos.....	88
Instrumentos Cualitativos.....	89
Procedimiento de Recolección y Análisis de Datos.....	89
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE RESULTADOS	91

Encuesta	91
Análisis de datos secundarios.....	105
Entrevistas	125
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	148
CAPÍTULO VI: PROPUESTA.....	154
Objetivo general	154
Objetivos específicos.....	154
Estrategia Planteada	154
Categorización.....	154
Acciones	156
Etapa 1	157
Etapa 2.....	158
Valoración financiera:	165
Análisis de riesgos del proyecto.....	166
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	167
ANEXO 1: ENCUESTA.....	173
CUESTIONARIO SOBRE CONVENIO MARCO DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS INSTITUCIONES USUARIAS	173
ENCUESTA A INSTITUCIONES	173
ANEXO II: ENTREVISTAS SOBRE METODOLOGÍA PARA MEDIR AHORROS EN COMPRAS A TRAVÉS DE CONVENIO MARCO	177
(1) ENTREVISTA A ECONOMISTAS Y ANALISTAS	177
(2) ENTREVISTA A EXDIRECTORES DE DGABCA	180
(3) ENTREVISTA A JEFATURAS DEL DEPARTAMENTO DE CONVENIO MARCO / COMPRAS CONSOLIDADAS.....	182

Índice de Tablas

Tabla 1. Datos Generales SICOP del 1 de Julio 2010 al 31 de Enero 2021	61
Tabla 2. Convenios Marco Vigentes 2021	63
Tabla 3. Muestra Encuestas a Instituciones	73
Tabla 4. Muestra para Entrevistas a personas funcionarias y expertas	76
Tabla 5. Matriz de Conceptualización cuantitativo	78
Tabla 6. Matriz de conceptualización cualitativo.....	84
Tabla 7. Instituciones que respondieron la encuesta	91
Tabla 8. Opciones de Negocio de la Licitación 2016LN-000001-000910000	106
Tabla 9. Productos de referencia para realizar comparación de precios	115
Tabla 10. Comparación de precios de mobiliario	116
Tabla 11. Lista de entrevistados	125
Tabla 12. Experiencia en el Puesto Actual.....	134
Tabla 13. Experiencia en Convenio Marco	134
Tabla 14. Nivel de estudio de Personas Entrevistadas	135
Tabla 15. Profesión de Personas Entrevistadas	136
Tabla 16. Ejemplo de lista de instituciones por Estrato	162

Índice de Imágenes

Imagen 1 Límites de Contratación Administrativa (excepto obra pública)	52
Imagen 2: Organigrama DGABCA.....	57
Imagen 3. Categorías de elementos generadores de ahorro	155
Imagen 4. Etapas para actualizar metodología de ahorros	157
Imagen 5. Sinergia de trabajo entre departamentos y unidades de DGABCA	165

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Puesto en la institución	93
Cuadro 2. Profesión.....	93
Cuadro 3. Ahorros obtenidos en la licitación 2010LN-000002-CMBYC de julio 2012 a marzo 2015	112
Cuadro 4. Ahorros obtenidos en la licitación 2016LN-000001-0009100001 de agosto 2017 a abril 2020.....	113
Cuadro 5. Variaciones en ahorro percibido.....	114
Cuadro 6. Comparación Datos de Ahorro Licitación 2010LN-000002-CMBYC	119
Cuadro 7. Comparativo de tiempo por tipo de procedimiento de contratación	120
Cuadro 8. Cálculo de ahorros por monto de compra.....	160
Cuadro 9. Cálculo de ahorros por cantidad de compra	160

Resumen Ejecutivo

Este trabajo de investigación analiza de la metodología de cálculo de ahorros que se aplica a una modalidad de contratación administrativa que se propuso desde el 2008 y, hasta la actualidad, ha evolucionado como un tipo de contratación que permite comprar bienes y servicios de uso común y continuo, con mayor agilidad, principalmente en las instituciones de Gobierno Central, entiéndase los ministerios y sus adscritas. Esto deriva de un cambio significativo en las compras públicas, con la finalidad de mejorar en aspectos como la transparencia, que viene de la mano de la trazabilidad; así como elementos que la normativa indica, tales como eficacia, eficiencia y muchas otras aristas que han influido en una transformación de muchos ejes para desarrollar compras que satisfagan el interés público, por lo que viene de la mano con el establecimiento de plataformas electrónicas para compras públicas que permitan la transformación mencionada.

Con el acontecimiento del problema económico en el que se encuentra Costa Rica actualmente, vale la pena estimar todos los aspectos que coadyuvan a generar verdaderos ahorros y que le permitan al Estado a ser más eficiente, no solamente en la recaudación de impuestos para tener ingresos suficientes, sino en el manejo de ese dinero para que rinda al máximo y pueda satisfacer el interés público en las necesidades que se deben cubrir para la población y en el requerimiento de maximizar el uso de los recursos. A través de las compras públicas se puede mejorar en muchos aspectos.

La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, la cual pertenece al área de Egresos del Ministerio de Hacienda, es rectora en materia de contratación administrativa y encargada de elaborar los convenios marco para ponerlos a disposición de las instituciones usuarias de la plataforma de compras públicas, definida así para el sector público. En un inicio, se conocía como la Proveeduría Nacional, por lo que sus funciones se encuentran ligadas a lo señalado por la Ley 8131, Ley Administración Financiera de la República.

La metodología para calcular ahorros generados al comprar a través de Convenio Marco, objeto de estudio de esta investigación, se basa en tres valoraciones principales para determinar los ahorros: las horas hombre y su correspondiente valor en colones, el gasto en materiales concerniente a insumos necesarios a la hora de elaborar y respaldar una contratación, y el ahorro en precios que se determina comparando los precios ofrecidos en el mercado contra los que se ofrecen en el convenio marco, contando con las mismas características de acuerdo con la descripción solicitada en el cartel.

Para el desarrollo de la investigación, fue necesario verificar aspectos cuantitativos y cualitativos, porque no se trata solamente de números sino de valorar, inclusive, elementos que no se prestan para ser medidos, en especial bajo circunstancias en las que no se cuenta con la recopilación necesaria de datos. Para esto se implementaron instrumentos como encuestas, entrevistas y un análisis de datos secundarios, para así determinar si la metodología actual es suficiente para demostrar los ahorros generados a través de la modalidad de contratación de Convenio Marco, o si debe ser actualizada y modificada.

Para cumplir a cabalidad los objetivos establecidos en la investigación, se requirieron instrumentos de tipo cuantitativo y cualitativo como lo son las encuestas en el análisis de datos de fuentes secundarias y entrevistas a personas funcionarias expertas en el tema. Con los resultados obtenidos se elaboró una propuesta, la cual será comunicada a la Dirección General para su valoración y posible desarrollo en beneficio de la gestión de los convenios marco, así como la transparencia de la información que se brinda a las instituciones, proveedores comerciales y público en general.

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

La presente investigación pretende realizar una valoración de la metodología, mediante la cual la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa [DGABCA] calcula los ahorros derivados de las contrataciones de compras consolidadas a su cargo, conocidas como Convenios Marco. Esta modalidad de compra se encuentra definida desde la normativa en el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa [RLCA], Decreto Ejecutivo N.º 33411, el cual señala en la Sección Quinta Artículo 115 que esta modalidad de contratación es de cuantía inestimable y se tramita a través del Sistema Integrado de Compras Públicas [SICOP], con la finalidad de contratar bienes y servicios de uso común y continuo, en un plazo de hasta cuatro años, llevándolo a cabo una sola entidad y procurando cubrir la mayor cantidad de necesidades de las instituciones usuarias; así como también identifica dos etapas para el desarrollo de estos: la primera es el proceso de licitación, que incluye el análisis de ofertas y adjudicación de una o varias opciones de negocio a uno o varios contratistas; la segunda consiste en las compras que realizan las instituciones usuarias, en esta etapa, se lleva a cabo la ejecución contractual de las opciones de negocio adjudicadas que se encuentran en un catálogo electrónico a fin de generar las órdenes de compra por parte de las proveedurías, sin necesidad de llevar a cabo procedimientos adicionales.

Planteamiento del Problema

La DGABCA es el ente encargado de desarrollar los convenios marco o asignarlos a otra institución para que se encargue de su ejecución bajo su tutela. Estos se encuentran principalmente dirigidos a la Administración Central (Ministerios y adscritas); sin embargo, cualquier institución puede adherirse para el uso de los convenios marco, siguiendo los lineamientos establecidos por el órgano que los administre, sin que se afecte la modalidad de pago que maneja cada entidad. Una vez que las instituciones se adhieren al convenio marco, se encuentran obligadas a consultarlo primero, teniendo prioridad ante otro tipo de procedimiento, y en caso de que sea necesario, apartarse del convenio entonces deberán demostrar a través de una resolución motivada la justificación, que puede estar relacionada con precio, condiciones, garantías, plazos de entrega, calidad, etc. Adicionalmente, el artículo señala que se favorecerá la aplicación de criterios sustentables (económicos, ambientales, sociales y de innovación), que podrán mejorarse en cualquiera de las etapas, si así lo dispone el cartel.

En los artículos siguientes, se definen las modalidades y muchos otros aspectos que deben considerarse para proceder correctamente y comprender el funcionamiento de los convenios marco. Inclusive el Art. 122 menciona la necesidad de verificar aspectos tales como los ahorros para así valorar si debe darse continuidad o no mediante las prórrogas que faculta a la normativa.

La DGABCA se definió como ente rector en materia de contratación administrativa desde la Ley 8131, “Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos” [LAFPP], la cual, en el Art. 128, señala el cambio de lo que refería a lo que anteriormente se conocía como “Proveeduría Nacional”, que correspondería a la DGABCA. En esta misma ley en el Art. 99, señala los deberes y funciones que le corresponden a dicha dirección como órgano rector y fiscalizador del Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa de la Administración Central. Asimismo, en el inciso a) del Art. 103 de la Ley 7494, “Ley de Contratación Administrativa” [LCA], indica como función de la Proveeduría Nacional "El trámite en todas sus etapas incluso la de adjudicación, de los procedimientos para contratar del Poder Ejecutivo que no estén asignados a proveedurías institucionales", es por esto que corresponde a la DGABCA el desarrollo de las licitaciones por convenio marco.

Sin embargo, cabe aclarar que este ente opera bajo el modelo de concentración normativa y desconcentración operativa, siendo así que las instituciones son responsables de realizar los procesos de compra para la satisfacción de sus necesidades bajo los requerimientos que estimen necesarios, exceptuando los procesos de licitación para el establecimiento de los Convenios Marco, los cuales realiza y emite los lineamientos técnicos, monitorea y fiscaliza los procesos mediante el sistema de compras en uso.

Para la valoración de los ahorros, se desarrolló una metodología en el año 2012, a partir de varios aspectos que se consideraron relevantes por ejercer algún tipo de influencia en las compras realizadas a través de convenio marco por las instituciones usuarias de CompraRed, plataforma mediante la cual se realizaban todos los procesos de compras de las instituciones bajo la rectoría de la DGABCA en la Administración Pública Central.

Actualmente, muchas condiciones han variado, entre las que se encuentran las modificaciones al RLCA y la nueva plataforma de compras públicas. Debido a las novedades que se han presentado y la evolución de las compras consolidadas en un nuevo marco normativo y con una plataforma distinta, además de otros aspectos a nivel macro que pueden influir, es que se ha

considerado realizar un análisis de la metodología para así valorar si los elementos que incluye son suficientes para determinar los ahorros que se generan a través de dicha modalidad de contratación.

Adicionalmente, se está presentando una coyuntura a nivel gubernamental con el déficit fiscal, el cual se ha visto maximizado por situaciones económicas y decisiones que se han venido arrastrando a nivel político, además de inconvenientes que han surgido en el camino como es el caso de la pandemia por COVID-19; por lo que las instituciones del sector público deben maximizar los recursos mediante una gestión eficaz y eficiente de los gastos en los cuales deba incurrir. Los presupuestos se han visto afectados y todas las opciones para mejorar la gestión deben considerarse en este punto.

Impulsar el uso de los convenios marco no es suficiente, es necesario que se dé un seguimiento adecuado que le permita al ente rector demostrar los beneficios de este tipo de contratación, y así extender el uso de estos para la satisfacción del interés público; a su vez, promover mejores prácticas de adquisición de bienes y servicios. Por ello la metodología para el cálculo de ahorros es una herramienta que debe ser verificada constantemente y actualizarse según varíen las condiciones que afectan la contratación administrativa en distintos niveles, así como el mercado que marca la pauta para las empresas que sean o lleguen a ser contratistas.

También, se brinda un aporte al final, en consideración para actualizar la metodología de ahorros conformando un equipo de trabajo interdisciplinario.

Por todo lo expuesto, se propone como tema el estudio la metodología que mide los ahorros generados; sin embargo, debido a la variedad y cantidad de contrataciones bajo la figura de convenio marco, se decidió delimitar la información de los elementos para realizar el cálculo y trabajar con datos de una licitación de bienes y no de servicios, que hayan sido elaborados por la DGABCA del Ministerio de Hacienda. De esta manera, considerando la información de los convenios vigentes desde su inicio, se encontró que mobiliario contiene una cantidad razonable de opciones de negocio, su ejecución ha sido continua y se ha llevado a cabo tanto en CompraRed como en SICOP. En cuanto a la temporalidad, se ha considerado un período que pueda demostrar un comportamiento de la contratación, definiendo así desde el 2015 al 2019, pero no se descarta información del 2020 para complementar con datos actualizados brindados por informes y documentación en general.

Se entrevistó a personas expertas, se implementaron encuestas al personal de algunas proveedurías, y se ha conversó con la jefatura del Departamento de Compras Consolidadas para

contar con suficiente información que permitiera el análisis. Una vez recopilada la información, se encontraron referencias adicionales relacionadas con el tema y se establecieron relaciones con elementos que, a considerar para la metodología, lo que permitió elaborar una propuesta.

Por todo lo anterior, se estableció la siguiente pregunta de investigación: ¿Es la metodología de cálculo de ahorros actual conveniente para medir los ahorros que se generan en las instituciones públicas que realizaron compras de mobiliario mediante la modalidad de convenio marco, durante el período comprendido entre el 2015 y el 2019?

Objetivos de la investigación

Objetivo General

Analizar la metodología de cálculo de ahorros percibidos por las instituciones públicas que han adquirido mobiliario, por medio de los convenios marco promovidos por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda del 2015 al 2019.

Objetivos Específicos

- Distinguir los elementos de la metodología vigente para el cálculo de ahorros que obtienen las instituciones del sector público al realizar compras de mobiliario utilizando los convenios marco promovidos por la DGABCA.
- Identificar aspectos de trámite asociados a percepción de ahorro de los convenios marco promovidos por la DGABCA, para la adquisición de mobiliario del 2015 al 2019 de parte de las proveedurías.
- Comparar los datos de ahorros obtenidos de las licitaciones de convenio marco para adquirir mobiliario del año 2015 al 2019.

Justificación

La DGABCA cuenta con una metodología de ahorros que se desarrolló en 2012, desde entonces se ha utilizado para calcular los ahorros que obtienen instituciones del sector público que han adquirido bienes y servicios a través de las licitaciones de convenio marco. El marco normativo y las prácticas de contratación administrativa han presentado una transformación desde entonces, uno de los cambios más relevantes fue la plataforma electrónica para realizar compras públicas. Por dicho motivo, se ha considerado conveniente analizar la metodología, lo cual funcione como un medio para la verificación de los aspectos que tomados en cuenta para realizar dicho cálculo y que se logre determinar si son adecuados de acuerdo con la realidad de los convenios marco actualmente, las condiciones que influyen en los factores generadores de ahorro.

En tanto se puedan calcular, de forma más precisa y apegada a la realidad, los ahorros generados por compras públicas, se podrán identificar distintas maneras de generar un beneficio a la gestión de las proveedurías del sector público, comenzando con un tipo de contratación que consolida necesidades y aprovecha mejor los recursos disponibles. Además de dar información de interés a la DGABCA que, como ente rector de compras públicas, se valoró el insumo de información obtenida durante la investigación, verificando que el procedimiento que incluye la metodología de ahorros podría necesitar algún tipo de reajuste; de hacerse, se requerirá ajustar el procedimiento que la Dirección General utiliza como referencia para que se realicen los cálculos, no solamente para el convenio de mobiliario, sino para otros procesos de licitación de este tipo. También se presenta una relevancia en cuanto a promover un mayor uso de los convenios marco, para así generar esos ahorros que se pretendía identificar a través del análisis de esta metodología.

Las implicaciones prácticas se encuentran íntimamente relacionadas con la relevancia social, en cuanto a que se llevaría a cabo una revisión del procedimiento que incluye la metodología de cálculo de ahorros en el departamento a cargo de los convenios marco, así como esto eventualmente brindó información más precisa de los ahorros y, de esta manera, incentivó un mayor uso de los convenios marco en las instituciones públicas usuarias de SICOP. Consecuentemente, el Gobierno con mayor confiabilidad podrá aumentar la cantidad de convenios, abarcando así más bienes y servicios para atender las necesidades de la Administración, lo cual generará los ahorros que se pretende; por tanto, la gestión en compras pueda ser cada vez más transparente y eficiente. Esto también implica que más instituciones se adhieran para comprar a través de esta modalidad de contratación.

Se han dado varias investigaciones sobre los convenios marco; sin embargo, el enfoque de las más recientes no es precisamente la metodología mediante la cual se calculan los ahorros. Se encontró una investigación de junio de 2014, de Solano García, cuyo título es “Evaluación ex post de la aplicación de los convenios marco implementados en el Sector Público como parte del Programa de Optimización de la Capacidad de Compra Estatal del Plan Estratégico para Modernización de las Compras Públicas”, abarca una generalidad de temas relacionados con convenios marco y contratación administrativa a través de plataformas electrónicas, especialmente valorando una situación que en algunos aspectos ya fue superada o no se dieron los cambios de la forma que se estimaba. Anteriormente no se ha realizado una investigación enfocada específicamente en metodología de ahorros.

La utilidad metodológica claramente se ve reflejada en la valoración de variables que conforman la metodología para calcular ahorros a través de compras por convenio marco y la comprobación de su efectividad y, si es necesario, realizar variaciones en la forma de cálculo, sea cambiando factores o incluyendo otros.

Antecedentes

Historia

El origen de la contratación administrativa se da con el nacimiento de un gobierno nacional y de instituciones que conforman el sector público, con la finalidad de atender aspectos que afectan a la población en general. Para que estas entidades puedan funcionar, se requiere una serie de bienes y servicios por parte del mercado nacional e internacional, lo cual genera un movimiento de la economía costarricense, inclusive el Gobierno se ha llegado a constituir como un gran comprador, a tal grado que define muchos aspectos a los que deben ajustarse las empresas que ofrecen productos en el ámbito nacional, no solamente por leyes o reglamentos que les exigen el cumplimiento de determinados requisitos, sino para ser lo suficientemente competitivas y concretar contratos con el Estado.

Las adquisiciones gubernamentales han presentado grandes avances, la normativa ha ido variando y también modernizándose desde las plataformas de compra electrónica, dejando atrás las licitaciones en papel. Parte de la modernización y aprovechamiento de la tecnología es que se incorporan distintas modalidades de contratación cada vez más frecuentes, además de las tradicionales licitaciones públicas, abreviadas y la compra directa. Inclusive se han variado los

criterios de compra hacia una mayor conciencia de criterios sustentables, los cuales incluyen aspectos ambientales, sociales, económicos y, de ser factible, de innovación.

Estudios y diagnósticos realizados en Costa Rica por entidades públicas y organismos internacionales han demostrado grandes avances, así como también reflejan que no hay una paridad en el conjunto de instituciones, por lo que se viene implementando la unificación de las compras estatales en un mismo sistema, más allá de una plataforma electrónica, y que se rijan por la misma normativa y bajo un mismo órgano rector. Parte de la disparidad que se presenta es debido a distintas metodologías de compra a partir del presupuesto que se le asigna a cada institución.

A partir de la entrada en vigor de la Ley 8131, “Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos”, se define que las atribuciones dadas a lo que se conocía como Proveeduría Nacional pasarían a la DGABCA, del Ministerio de Hacienda, como órgano rector de la materia de Contratación Administrativa para el Gobierno Central y el Sistema de Administración de Bienes, de acuerdo con el Art. 128. En esta Dirección General, en el año 2008, se crea el primer convenio marco mediante una licitación pública, para la adquisición de suministros de oficina, y comenzó su ejecución en el año 2009. A partir de ese momento, se han venido identificando necesidades de uso común y continuo de las instituciones de Gobierno Central principalmente, dado el alcance que la normativa ha dado, para desarrollar otras licitaciones de este tipo.

Conforme se ha perfeccionado esta modalidad de contratación con la retroalimentación y experiencia sumada a través de los años, así también aumenta la complejidad de criterios y el manejo de estos; han surgido modelos distintos para el desarrollo de convenios, siendo posible que sean mediante un catálogo de productos o por cotización (principalmente de servicios), siempre en apego a la normativa vigente (en especial, a la LCA y su reglamento). Así como se ha enfrentado el cambio en el ámbito tecnológico, al pasar de la plataforma CompraRed (la cual había sufrido una mejora en el año 2011 con la versión CompraRed 2.0) a SICOP, oficialmente en el año 2017; ambas plataformas incorporan el uso de firma digital brindando un respaldo y un avance importante.

Como parte del seguimiento que la DGABCA debe realizar y la rendición de cuentas sobre su labor, se encontró con la interrogante de cómo demostrar los beneficios que brindaba la implementación de convenios marco para compras gubernamentales, por lo que se realizó un análisis y se identificaron ahorros en tres rubros importantes: por precios de mercado, recurso

humano y materiales. La Metodología para el cálculo de ahorros se oficializó en el año 2012, y se definió como procedimiento para su aplicabilidad en el futuro.

Antecedentes Internacionales

De acuerdo con lo expresado por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile, en su “Informe Final: Evaluación del Gasto Institucional de la Dirección de Compras y Contratación Pública” que data de junio de 2015, los convenios marco disminuyen costos de búsqueda al facilitarle al comprador encontrar bienes o servicios que requiere, esto a través de la plataforma electrónica donde podrá emitir la orden de pedido. Además, indican que hacer una licitación es sustancialmente más caro que comprar mediante Convenio Marco, lo que permite adquirir solamente lo necesario.

Adicionalmente, cuanto mayor sea la cantidad de interesados en participar se genera una reducción de precios, también reducción de costos de transacción. Por lo tanto, reduce costos de búsqueda, por competencia y de implementación. A partir de la experiencia de Chile, que ha sido referente incluso para Costa Rica, resulta conveniente hacer una verificación de los términos en los que se miden los ahorros obtenidos a través de la contratación por convenio marco y tener una mayor certeza de los resultados que se están generando, hacer una comparación de las condiciones que brinden los beneficios esperados y replicar las prácticas que no se estén implementando. El documento también hace referencia a una serie de indicadores para calcular el porcentaje de ahorro por efecto de centralización de compras públicas, incluyendo una fórmula para realizar los cálculos. Es relevante por ello verificar que en Costa Rica también se mida de forma correcta, para que las decisiones sean objetivas y tomadas de acuerdo con lo más ventajoso para el interés público.

En la evaluación del sistema de compras públicas de Chile, de la cual deriva el Informe Final de Metodología MAPS (2016), en el cual se realiza un análisis a nivel país del contexto macro y la relación de la gestión de las finanzas públicas, además de la gobernanza con el sistema de compras públicas, lo cual se encuentra íntimamente relacionado con el marco normativo que rige en ese país. Una vez definido el contexto, se realiza la evaluación que fue revisada por el Banco Mundial en última instancia. Tal y como se indica en la página 47:

La herramienta de evaluación utilizada fue una metodología creada por la OCDE/CAD, versión 2006, la cual se basa en un conjunto de indicadores y estándares que permiten una revisión integral del sistema de compras públicas bajo una revisión rigurosa del marco normativo que regula

las compras públicas, del marco institucional, también la capacidad de gestión de las instituciones públicas para sus adquisiciones; la estructura y capacidad del mercado para responder a las oportunidades de suministro de bienes y servicios requeridos por las entidades para la entrega de servicios públicos a la ciudadanía, además de la medida en que las disposiciones sobre prácticas de fraude y corrupción locales promueven la integridad del sistema y desalientan el uso de esas prácticas.

Esta herramienta ha sido aplicada también en Costa Rica, generando rutas de acción que procuren la mejora en procedimientos y obtengan mejores resultados en las adquisiciones. Esto quiere decir que, si se realiza con periodicidad, se convierte en una herramienta de control y retroalimentación, el análisis de brechas identifica las áreas que deben fortalecerse; para cada pilar establecido se definen subindicadores, para cada uno de ellos se especifica la brecha y la propuesta específica.

En el documento “Las compras públicas en América Latina y el Caribe en los proyectos financiados por el BID: un estudio normativo comparado” de Benavides, M’Causland, Flórez y Roca (2016), se hace referencia al principio de eficiencia, haciendo referencia a la celeridad y ahorrando recursos, simplificando, siendo moderados y concentrando con la finalidad de una mejor relación costo-beneficio. Se hace referencia a que a la hora de seleccionar contratistas en las licitaciones los elementos prioritarios varían dependiendo del objeto de la contratación y van más allá de una valoración de precio únicamente, para que así se fortalezca la eficiencia, eficacia y ahorro; estos elementos surgen como respuesta a la importancia del reconocimiento de aspectos ambientales, sociales, discapacidad y otros que han aparecido en el panorama internacional. Incluso menciona que, en Costa Rica, factores distintos del precio contribuyen a seleccionar la mejor oferta; en algunos casos se deja la valoración de la oferta económica para una segunda etapa. Es por esto que resulta importante reconocer el trabajo realizado en Costa Rica en esta temática, así como la valoración de lo que se ha hecho en otros países como Argentina, Jamaica, México, Panamá, entre otros.

La tesis de Eyal David Levy Grass (2017): “Rediseño de Bases de Licitación para Convenios Marco Competitivos. Caso de Estudio Basado en Convenio Marco de Alimentos”, de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, tiene un enfoque experimental, con la finalidad de encontrar información de mecanismos permanentes que optimicen el proceso licitatorio de los Convenios Marco. Esta investigación explora, con base en

la verificación de variables que afectan el precio, cómo afectan los índices de este en la oferta y el efecto de los costos de búsqueda, partiendo de la información del Convenio Marco de Alimentos Perecibles y No Perecibles (ID 2239-23-LP13) para realizar un diagnóstico y elaborar una propuesta de rediseño mediante una metodología dirigida al diseño de procesos licitatorios que aumenten la eficiencia de los convenios marco para la compra de alimentos, y que se aplique en otras licitaciones de convenio marco. La investigación evaluaba la adjudicación y operatividad para plantear modificaciones en la nueva licitación del mismo producto a comprar. Dentro de la investigación se identifican dimensiones como oportunidades de ahorro, cobertura de proveedores y homogeneidad de los productos en las ofertas.

Entre los más relevante que se encontró, está el problema de baja competencia por deficiencias en el proceso, y que generaría pequeños monopolios, cuestión que vale la pena estudiar porque afecta de forma indirecta los posibles ahorros en cuanto a precios que se podrían estar generando por mayor competencia; sin embargo, esto puede diferir en caso de que el mercado no cumpla con requisitos básicos, en un desinterés por parte del oferente, en participar en licitaciones por otras causas, inclusive cuando se presentan casos de oclusión. De esta manera, me parece que incorporar variables de este tipo o al menos considerarlas en los informes permite una mayor claridad del contexto y un reflejo real de todo lo que afecta el ahorro real percibido y porqué se presentan diferencias con otro tipo de licitaciones.

Antecedentes Nacionales

De acuerdo con la tesis de Sandí Toruño (2018): “Compras Públicas Sustentables: Implicaciones en los Convenios Marco del Ministerio de Hacienda”, de la Universidad de Costa Rica, la creación del primer convenio marco para adquisición de útiles de oficina se dio entre 2008 y 2009, el enfoque de esta investigación era cualitativo, basándose principalmente en la recolección y revisión de documentación relacionada con convenio marco y los criterios sustentables, principalmente de tipo normativo en primera instancia; también de tipo académico.

Dicho estudio se refiere a las compras públicas sustentables, las cuales se encuentran asociadas a los convenios marco, señalando que revisten de gran relevancia para compras estatales al generar ahorros en precios, tiempo invertido, recursos humanos, insumos, entre otros. Se indica también que las instituciones obtienen mejores precios al aprovechar las compras por volumen y las economías de escala: “(...) especialmente relevante para las instituciones de menor tamaño para

solventar gasto y maximizar el producto, hay un equilibrio entre beneficio, calidad y costo.” (p. 20) A partir de este tipo de aseveraciones surge la cuestión de este trabajo de investigación y de por qué ahondar en cómo son medidos los ahorros que brindan este tipo de contrataciones tramitadas por medio de licitación pública para un conglomerado de instituciones usuarias de la plataforma de compras públicas.

De la tesis de Castro Chacón (2017): “La historicidad de los procesos de contratación administrativa en el gobierno central y la inclusión de los sistemas de información” del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), el enfoque de la investigación era mixto, consistía en estudiar el fenómeno de los procedimientos de compras públicas tomando en consideración la experiencia de las personas implicadas en el proceso de introducción de las plataformas destinadas a este fin, explicar la experiencia del manejo de las compras públicas sin sistemas; en la fase de implantación y el desarrollo de los mismos, además de presentar datos de uso de las herramientas, así como datos de ahorro de tiempo, ahorro de papel, de montos de contrataciones generadas y adjudicadas en las plataformas. Entre la información que brinda, se encuentra una Tabla con los ahorros generados por el uso de Convenio Marco en 3 áreas específicas: horas hombre, precios y materiales, los cuales son elementos considerados parte de la metodología actual de cálculo de ahorros, con base en las compras realizadas en los convenios de vehículos policiales, vehículos administrativos, tiquetes aéreos, suministros de oficina, llantas y materiales de construcción a noviembre de 2015. Esto deja evidencia de que se generan ahorros y que la metodología contiene elementos relevantes que identifican el origen de estos, aun así, el análisis de ahorros puede haber variado, hay que considerar otros elementos que no se están incluyendo, cabe aclarar que la metodología se aplica por igual a todos los convenios marco sin distinguir particularidades de cada tipo de contratación.

La tesis de Mora Flores (Diciembre, 2014): “Análisis de las compras públicas realizadas para el Convenio Marco Suministros de Oficina en la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) Ministerio de Hacienda, para hacer más eficaz los cumplimientos contractuales” del Instituto Centroamericano de Administración Pública [ICAP], con un enfoque mixto, el cual se dirigía a definir varios aspectos, siendo uno de ellos el hecho de que los convenios marco disminuyeron significativamente los tiempos para llevar a cabo procesos de compra, beneficiando de forma significativa a la Administración. Por otro lado, consideraba otros mediante los cuales se logra un mayor aprovechamiento como lo son mejor

servicio al cliente, eficiencia y eficacia en atención de incidentes y cumplimiento por arte de los contratistas. El autor declara que existe una gran aceptación del convenio marco por parte de los proveedores institucionales, puesto que han encontrado aspectos positivos de la herramienta en la gestión de compra. Esta referencia es relevante para la investigación dado que evalúa un convenio marco a nivel nacional, generado en la misma dependencia del Ministerio de Hacienda donde realizó la presente investigación.

En esta se encuentra información asociada con ahorros, tal como tiempos de entrega, aspectos de uso, duración del proceso, capacidad para manipular la plataforma de compras, flexibilidad de procesos de compra y tiempos de respuesta en relación con la calidad de las adquisiciones. Es importante recalcar que toma en cuenta el ahorro por bodegaje, el cual solía generar pérdidas de productos por daños o falta de uso. Adicionalmente, menciona los ahorros en procesos de compra contratados con los precios de mercado, en costos de compra por cada proceso de licitación tradicional versus los Convenios Marco, los cuales pueden llegar al 20%.

Otro documento de respaldo al hecho de ahorros a partir de los convenios marco es el informe de la CGR DFOE-SAF-OS-00003-2019: “Transformación hacia una mayor eficiencia de las compras públicas electrónicas: Beneficios y ahorros de la unificación” (2019) que en varias oportunidades menciona la generación de importantes ahorros con el uso de modalidades como subasta a la baja y convenios marco. Hace referencia a la experiencia de Chile, donde los convenios marco redujeron la cantidad de licitaciones en 158.000 y los que hacían las instituciones por cuenta propia en 457 para el año 2014, generando ahorros de US\$33 millones para un 0,33% de lo transado (DIPRES, 2015). También menciona la experiencia en México, donde la subasta a la inversa para la adquisición de medicamentos seleccionados permitió el ahorro anual de US\$85,5 millones entre 2013 y 2015 (OCDE, 2019a). Se reconoce la generación de economías de escala y mayor eficiencia mediante compras de uso común que permite la estandarización de productos, agrupamiento de la demanda y tramitación de menos procedimientos, lo cual racionaliza y disminuye costos operacionales al evitar duplicidad de esfuerzos y costos innecesarios, es así como parte de la investigación es verificar que estos aspectos considerados beneficios y ahorros generados por las contrataciones a través de compras consolidadas sean parte de la metodología en estudio.

En Costa Rica, el Ministerio de Hacienda a través de la DGABCA, en unión con organismos internacionales, aplicó una “Evaluación del Sistema de Adquisiciones Públicas” con base en la metodología OECD/DAC v4, generando un documento en Noviembre de 2015, en el cual se indica

por qué se llevó a cabo, quiénes estuvieron a cargo (incluyendo al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo), en qué consistió la metodología aplicada; compuesta por 12 indicadores de línea de base que, a su vez, comprenden 54 sub indicadores y 28 indicadores de cumplimiento y desempeño, que se desarrollan y que se agrupan en 4 pilares. A partir de datos brindados por esta evaluación, se define un plan de mejora que, para fines de la presente investigación, nos permite valorar la propuesta del ente internacional de acuerdo con la realidad que se presenta 5 años después de este evento. Dichos estudios implican aspectos que inciden en el desarrollo de compras públicas, encontrándose intrínsecamente relacionado con los convenios marco y los posibles ahorros que generen.

Proyecciones

Esta investigación tiene el propósito principal de aportar a un tema que es medular en la gestión de todas las instituciones del sector público, al mismo tiempo, desconocido por muchas personas. Los convenios marco son una modalidad de contratación que las instituciones del sector público han utilizado por más de diez años y conocen bien. Por esto es tan relevante estudiar los ahorros que se generen, en este caso, la metodología de ahorros que los calcula. Lo que se espera lograr con la presente investigación es:

- Generar información de utilidad para una posible mejora en la valoración de ahorros generados a través de las compras de mobiliario por convenio marco que realiza la DGABCA, a partir de la metodología previamente establecida.
- Apoyar la gestión de licitaciones de convenio marco mediante el análisis de factores que generan ahorros a partir de esta modalidad de contratación.
- Sustentar la gestión del ente rector en cuanto a su labor de elaboración y ejecución de los convenios marco que genera y los beneficios que perciben las instituciones a través de estos; considerando factores que afectan el precio y la valoración óptima de ofertas, así como aspectos del macroentorno.

Alcances y Limitaciones

Esta investigación resulta de utilidad para las labores del Departamento de Compras Consolidadas de la DGABCA (la cual pertenece al Ministerio de Hacienda), cuyas funciones son el desarrollo de convenios marco. A partir de los resultados obtenidos, se brindará un punto de partida para la revisión de una metodología que se ha mantenido por muchos años, durante los cuales se han presentado variaciones notables y, de acuerdo con los resultados obtenidos, se brinda una propuesta para actualizar la forma en que se miden ahorros, en mejora de su gestión y de la información que se ofrece como parte del compromiso de transparencia del Estado; de esta manera, se reflejan los resultados obtenidos. Se tiene acceso a información pública suficiente para realizar análisis de datos, a los contactos para realizar una valoración profunda del tema.

Se identifica la ventaja de un marco legal claramente definido a través de la ley y reglamento que rige la materia, clarificando los aspectos relacionados con el desarrollo de este tipo de licitación. Así como el tener varios contactos que han trabajado en el departamento donde se desarrollan los convenios marco.

En cuanto a las limitaciones, se resalta el tiempo para realizar la investigación y la baja respuesta que obtenida de parte de las instituciones a la encuesta enviada; el no poder contactar a ciertas personas para las entrevistas o que se nieguen a llevarla a cabo. Se cuenta con mucha información segregada.

La información de fuente secundaria es de acceso público, lo que representa un alcance, pero al limitarse el acceso a la información de donde proviene, se considera una limitación al mismo tiempo.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

En este capítulo se desarrollan los principales aspectos que tienen injerencia en la investigación que se está desarrollando, por lo que se procura ir de lo general a lo más específico. Se debe comprender sobre contratación administrativa desde su concepto hasta su aplicación, así como también conocer el contexto en el cual se desarrollan los convenios marco y qué significan estos puntos.

Administración

Este concepto, tal y como Jinesta-Lobo señala en su libro “Tratado de Derecho Administrativo Tomo I” (2001): “etimológicamente proviene de las expresiones latinas "administratio" y "administrare", de "ad" (a) y "ministrare" (servir), siendo su significado literal "servir a", lo que traduce la idea de acción o actividad” (p. 1).

Así como también Koontz, Weihrich y Cannice, en su obra “Administración. Una perspectiva Global y Empresarial” (2012), la definen como un proceso que permite diseñar y conservar un ambiente en el cual se suman esfuerzos individuales para trabajar en equipo y, de esta manera, cumplir metas concretas de forma eficaz (p. 4).

Por lo que se puede decir que son todas aquellas acciones que se llevan a cabo por parte de personas trabajando conjuntamente, con la finalidad de lograr determinados objetivos que comparten por una u otra razón, entonces se está hablando de administración.

Administración Pública

Este concepto se presenta al tratar el tema de la administración aplicada en un contexto gubernamental, Jinesta-Lobo (2001) la define desde la perspectiva de “entes públicos que conforman la organización administrativa de un ordenamiento jurídico determinados”, por lo que establece que no existe una, sino varias, porque existe una agrupación del ente público mayor y todos aquellos menores que surgen a partir de “un acto de imperio -normativo- del primero” (pp. 1-2). Este concepto incluye un enfoque funcional, por todas aquellas actividades que las instituciones llevan a cabo para lograr los objetivos para los cuales fueron creadas; y uno estructural, como parte del “aparato estatal”.

Jinesta-Lobo (2001) también señala que “las Administraciones Públicas pueden ser vistas desde dos perspectivas claramente delimitadas una estática, que es cuando se estudia lo

concerniente a la organización administrativa y otra dinámica que es todo lo atinente a la función administrativa, sus diversas manifestaciones y, en general, a toda relación jurídico pública.” (p. 2)

Contratación Administrativa

Definición / Concepto

Con base en lo señalado por Picado (2017) y el Dictamen 284 de la PGR del 04 de diciembre de 2013, es el sistema mediante el cual el Estado y sus diferentes dependencias adquieren bienes y servicios necesarios para cumplir con sus finalidades públicas. Para lo cual se celebran contratos en los cuales, a diferencia de los contratos civiles y comerciales, una de las partes contratantes siempre va a ser el Estado (la Administración), por lo que el régimen jurídico aplicable es distinto y, de esta manera, los contratos públicos se rigen por el derecho público; mientras que el privado, por el civil o comercial. El contrato administrativo tiene sus propias instituciones y principios, apartándose del principio de voluntad de las partes que rige el contrato privado, debido a que en la contratación administrativa prevalece el interés público y el equilibrio de las partes contratantes, concediéndole a la administración contratante una serie de prerrogativas que colocan a una de las partes en una situación de privilegio respecto de la otra, estas son conocidas como “cláusulas exorbitantes”, las cuales no existen en los contratos comerciales puesto que se encuentran fundamentadas en el interés público. Por último, el contrato administrativo debe ser oneroso, en cuanto estos se financian con gasto público, que tiene un orden especial de origen constitucional (principios de la Hacienda Pública), de manera que la obligación debe ser respaldada, necesariamente, con la existencia de fondos suficientes para enfrentarla; al mismo tiempo, deben ser conmutativos, debe haber reciprocidad de intereses, dado que la formalización contractual reconoce un valor subjetivo que, para cada una de las partes, tiene la prestación de la otra, esto debe ser íntegramente respetado, sin que sean posibles alteraciones en el futuro, salvo que se presente un nuevo acuerdo entre las partes.

Aspectos Generales

Como se menciona anteriormente, todo el ejercicio de las instituciones del sector público debe encontrarse fundamentado en lo que indique la ley, y la contratación administrativa no escapa de ello, siendo que se encuentra regida por varias leyes y reglamentos, principalmente por la Ley 7494 de Contratación Administrativa y su reglamento (Decreto Ejecutivo N.º 33411). Sin embargo,

también influyen otras como la Ley N.º 6227, Ley General de la Administración Pública (LGAP) y Ley 7202, Ley del Sistema Nacional de Archivos.

El Régimen de Contratación Administrativa se refiere a las normas y procedimientos que regulan la interacción de la Administración Pública como cliente en el mercado de bienes y servicios, los cuales resultan necesarios para cumplir con las funciones de satisfacer el interés público. Se origina a partir de la promulgación de la Ley 7494, Ley de Contratación Administrativa, la cual ha sido sometida a grandes modificaciones por reforma legal, entre ellas la Ley 7612 y la Ley 8511, de 1996 y 2006 respectivamente, las cuales se tuvieron que llevar a cabo por errores habituales, inconsistencias en nuevas leyes y vacíos que se fueron encontrando, pero también atribuibles a escándalos de corrupción en materia de contratación administrativa, por lo que se determinó necesario establecer controles aún más estrictos en los procesos de compras públicas que utilizan fondos públicos.

Ley de Contratación Administrativa [LCA]

Ley promulgada en 1995, al existir un vacío en normativa que tratara el tema de contratación administrativa de forma más exhaustiva, puesto que la LGAP resultaba insuficiente para abarcar temas más complejos derivados de este tipo de trámites.

A esta ley se le han aplicado diversas modificaciones, muchas mediante jurisprudencia, para así incluir aspectos tales como el reajuste de precios en los contratos de obra, regulaciones en caso de apelación o readjudicación, notificación a través de medios electrónicos, obtener mejoras tecnológicas, ofertas alternativas, entre otras. Es así que se define como un instrumento jurídico sumamente relevante que permite a la Administración Pública participar en condiciones favorables en el contexto comercial del mercado de bienes y servicios. La reseña de la LCA se encuentra basada en la última versión de la norma publicada en el SINALEVI.

Capítulo I: Cobertura y Principios Generales.

Formado por 8 artículos. Se refiere a quienes cubre o regula mediante esta ley, siendo así la que lleve a cabo los poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones [TSE], la CGR, la Defensoría de los Habitantes de la República [DHR], sector descentralizado territorial e institucional, entes públicos no estatales y empresas públicas. Asimismo, refiere a cuáles actividades se encuentran excluidas por defecto o por autorización. Otro tema que abarca el primer

capítulo es el del régimen jurídico aplicable (normas y procedimientos del ordenamiento jurídico – administrativo).

La segunda sección indica todos los principios que rigen la contratación administrativa: eficacia y eficiencia, igualdad y libre competencia y el de publicidad. Todos de suma importancia para las distintas etapas de la contratación administrativa y deben ser aplicados en todos los procedimientos.

Capítulo II: Requisitos Previos de los Procedimientos de Contratación

Constan del artículo 7° al 9°, refiriéndose a requisitos de inicio del procedimiento, disponibilidad presupuestaria y previsión de verificación.

Para iniciar un procedimiento de contratación se debe contar con la decisión administrativa que lo promueva, la cual debe ser emitida por el jerarca o titular subordinado competente. El documento debe contener la justificación, que a su vez debe incluir como mínimo una explicación (la cual sustente realmente la necesidad), el interés público a satisfacer, cómo será utilizada la compra y un tiempo de consumo; esto debido a que debe concordar con el Plan Nacional de Desarrollo, el presupuesto asignado, y la disponibilidad de otros recursos para atender correctamente el objeto de la contratación, entre otros.

Capítulo III: Derechos y Obligaciones de la Administración

Abarcan del artículo 10 al 16. La primera sección se refiere a los derechos y la segunda a las obligaciones.

Comienza con el sometimiento al régimen jurídico costarricense para participar en procesos de contratación administrativa, la normativa de la institución que realiza el proceso de compra y el cartel; todo esto bajo regulaciones y en concordancia con principios de legalidad, transparencia y seguridad jurídica. Refiere a la rescisión y resolución unilateral; indicando y explicando los casos en que las causales se pueden presentar: incumplimiento, fuerza mayor o caso fortuito y conveniencia por interés público. Asimismo, se especifica sobre el derecho de modificación contractual unilateral. De esta misma manera, se explica el derecho a un nuevo acuerdo con un oferente que tenga contrato vigente previo cumplimiento de ciertos requisitos. Los siguientes artículos señalan los derechos de fiscalización y ejecución de garantías.

La segunda parte, que refiere a los deberes, señala las obligaciones de la Administración de cumplimiento y tramitación.

Capítulo IV: Derechos y Obligaciones de los Contratistas

Abarcan del artículo 17 al 21, sin embargo, el Art. 19 fue anulado mediante resolución de la Sala Constitucional N.º 6432-98 del 04 de setiembre de 1998.

En cuanto a los derechos del contratista, se encuentran la ejecución de lo pactado y el mantenimiento del equilibrio económico del contrato (revisión y reajuste de precios de acuerdo con la variación en índices que afecten los costos directos e indirectos), de acuerdo con el principio de intangibilidad patrimonial.

Respecto a las obligaciones, se encuentran el cumplimiento de lo pactado y verificación de procedimientos para la ejecución contractual.

Capítulo V: Prohibiciones

Abarcan del Art. 22 al 26. Delimita el ámbito de aplicación de las prohibiciones de los procedimientos de contratación y la ejecución del contrato. Son de aplicación obligatoria, especialmente para funcionarios públicos, además que pueden ser directas o indirectas y pueden ser actuales o sobrevinientes. De esta misma manera señala las debidas excepciones.

Capítulo VI: Procedimientos de Contratación

Del Art. 27 al 54, constituyéndose como uno de los más importantes porque define el tipo de contratación de acuerdo con el monto total de la misma. Estos montos pueden variar conforme a las necesidades y el presupuesto autorizado por la CGR, estableciendo límites por tipo de contratación, los cuales se actualizan anualmente y se publican para que las unidades de compra puedan identificar cuáles les corresponde de acuerdo con las variables mencionadas, y utilizar el tipo de procedimiento (escasa cuantía, licitación pública o abreviada) correcto en relación con el monto de compra.

Además, se refiere a la facultad de la Administración para variar el procedimiento, aspectos a considerar cuando se declara un procedimiento como desierto o infructuoso y cómo realizar la estimación contractual, la cual es importante para identificar el tipo de procedimiento, calcular la

garantía (participación y/o cumplimiento) y realizar la reserva presupuestaria que permite contar con el dinero al adjudicar un contratista.

El capítulo también refiere a la validez, perfeccionamiento y formalización contractual, dado a través del ordenamiento jurídico, la firmeza del acto de adjudicación en conjunto con la garantía de cumplimiento y la formalización de un documento.

La garantía de participación, que debe ser de 1% a 5% del monto total de la contratación estimado previamente puede redefinirse. La garantía de cumplimiento cumple otro fin, se determina entre un 5% y 10% del monto de la contratación, y se mencionan lineamientos a considerar si se requiere ejecutarla.

Otros puntos que menciona el capítulo son la prescripción de responsabilidad del contratista a los 5 años, y los límites en cesión de sus derechos y obligaciones, la prohibición a la Administración de fragmentar sus compras para manipular el tipo de contratación, sobre las ofertas en consorcio y conjuntas. Uno de los aspectos que vino a cambiar el panorama en compras públicas y que se menciona en el Art. 40 es lo que corresponde al uso de medios digitales, ya que, con esto, se da el paso a las plataformas digitales como han sido CompraRed y SICOP para que se realicen procedimientos de contratación administrativa de forma regulada, dándole así una referencia en la ley, procurando resguardar a las partes interesadas y brindando un enfoque donde la transparencia es protagonista.

En los siguientes artículos se ahonda en aspectos de cada tipo de procedimiento, cabe aclarar que la licitación restringida fue derogada en mayo de 2006.

Capítulo VII: Regulaciones Especiales

Este capítulo, que abarca del Art. 55 al 79, refiriéndose a las regulaciones aplicables a contratos de:

1. Obra pública.
2. Suministro de bienes.
3. Contratación de servicios.
4. Enajenación de bienes inmuebles.
5. Adquisición de bienes inmuebles.
6. Concesión de instalaciones públicas.
7. Concesión de gestión de servicios públicos.

8. Arrendamiento de inmuebles

Se aclara la posibilidad de se definan otros tipos de contratos de acuerdo con Reglamentos de esta Ley, que, para los efectos de las licitaciones de convenio marco, resulta importante y aplicable.

Asimismo, se refiere a varios aspectos de acatamiento y consideración para los distintos trámites que implica una contratación.

Capítulo VIII: Procedimientos de Urgencia

Solamente se encuentra el Art. 80 que refiere a supuestos para procedimientos de urgencia. El cual fue reformado mediante el artículo 1° de la ley N.° 8511 del 16 de mayo del 2006.

Capítulo IX: Los Recursos

Contempla del Art. 81 al 92, en los cuales se encuentra lo referente a objeciones al cartel, las apelaciones y recurso de revocatoria.

Capítulo X: Sanciones

Este se encuentra desde Art. 93 al 100, y se puede encontrar lo relacionado a sanciones, incluyendo sanciones a funcionarios públicos, otras sanciones, suspensión sin goce de salario, despido sin responsabilidad patronal, sanción por recibo de beneficios, exclusión de oferentes relacionados con acciones indebidas, sanción de apercibimiento e inhabilitación.

Capítulo XI: Control

Lo contemplado en el Art. 101 acerca del deber de informar y el Art. 102 sobre la regulación del control.

Capítulo XII: Proveeduría Nacional

Este capítulo es especialmente importante debido a que lo que se conocía como “Proveeduría Nacional” llega a conocerse como la DGABCA, según lo dispone el artículo 128 de la Ley 8131 LAFPP. En el Art. 103 se encuentran la naturaleza y funciones de esta dirección y en el 104 los requisitos para ser “Proveedor Nacional” (Director/a y Subdirector/a General).

Capítulo XIII: Proveedurías Institucionales y Registro de Proveedores

Desde el Art. 105 al 107 se encuentra la regulación del funcionamiento de las proveedurías institucionales. El Art. 108, sobre registro de proveedores, fue derogado mediante el artículo 4° de la ley N.° 8511 del 16 de mayo del 2006.

Capítulo XIII: Reglamentación de Esta Ley

Del Art. 109 al 113, el último capítulo se refiere a la reglamentación de esta ley, la reforma del Art. 508 del Código Procesal Civil, la derogación de varios artículos de leyes como: Ley de la Administración Financiera de la República, Código Municipal, Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República, Ley 3226, Ley General de la Administración Pública, Ley 5501 y la Ley de Beneficios Legales en Ajustes de Precios en la Contratación Administrativa. Finalizando con algunas disposiciones transitorias y la vigencia.

Se hace una referencia a la ley completa porque regula la materia de la cual deriva el tema de esta investigación y, de esta manera, tener mayor claridad.

Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa

Para entender de mejor manera el papel del reglamento, en el Dictamen: 058, del 26 de febrero de 2014, dirigido al presidente del Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica, Guillermo Smith Ramírez, se le indica como respuesta a consulta realizada acerca de la potestad reglamentaria otorgada a la Administración por disposición Constitucional en el artículo 140, que también tiene sustento legal en el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública. En este caso, la autoridad comprende la posibilidad de que la Administración dicte actos administrativos con carácter general que se constituyen en una norma jurídica con eficacia de rango inferior a la ley. En cuanto a esto, la Sala Constitucional señaló a través del voto N.° 243 de las 15:45 horas del 19 de enero de 1993:

La potestad reglamentaria es la atribución constitucional otorgada a la Administración, que constituye el poder de contribuir a la formación del ordenamiento jurídico, mediante la creación de normas escritas (artículo 140 incisos 3 y 18 de la Constitución Política). La particularidad del reglamento es precisamente el ser una norma secundaria y complementaria, a la vez, de la ley cuya esencia es su carácter soberano (sólo limitada por

la propia Constitución), en la creación del Derecho. Como bien lo resalta la más calificada doctrina del Derecho Administrativo, la sumisión del reglamento a la ley es absoluta, en varios sentidos: no se produce más que en los ámbitos que la ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, no puede suplir a la ley produciendo un determinado efecto no querido por el legislador o regular un cierto contenido no contemplado en la norma que se reglamenta.

El reglamento es una fuente de derecho administrativo que permite la correcta aplicación de la Ley 7494 LCA, puesto que es más específica, cubre vacíos que se encuentran en la ley y se adapta a cambios necesarios sin necesidad de modificar una ley, lo cual conlleva mucho más tiempo y gestiones. Resulta un apoyo a la gestión de compras públicas. Es por esto que se mencionarán los artículos de mayor relevancia para la presente investigación.

La sección quinta del capítulo VII: “Tipos de procedimientos ordinarios”, agregada por el artículo 1° del decreto ejecutivo N.° 40124 del 10 de octubre del 2016. Esta se refiere a Convenio Marco, comienza en el Art. 115 y se extiende al 123.

En el 115, se define este tipo de contratación, las etapas en las cuales se desarrollan, eventos que se pueden presentar en su ejecución, la prioridad que lo distingue sobre otros procedimientos y la aplicación de criterios sustentables a la hora de realizarlos.

En el 116, se detallan los modelos de convenio marco que pueden desarrollarse dependiendo del objeto contractual y las condiciones del mercado, cada uno con una forma distinta de ofrecer bienes o servicios, además de aclarar sobre la evaluación de ofertas.

El 117 hace referencia a las ofertas base y alternativas, como opciones que puedan presentarse eventualmente, siempre en apego a las condiciones señaladas en el pliego cartelario, las propuestas podrán ser valoradas a partir de variaciones en el producto solicitado.

El 118 aclara cómo se pueden incluir nuevas opciones de negocio en un convenio marco, poniendo énfasis en la atención de necesidades, sea del mismo giro comercial, se le aplican las mismas reglas y condiciones que en los Art. 208 y 209 del RLCA, y define los plazos en los que debe llevarse a cabo el trámite.

Para el ingreso de nuevos proveedores a un convenio marco en ejecución, el Art. 119 aclara que, cuando se prevea llevar a cabo prórrogas y autorizando en el cartel de la licitación, se puede dar el ingreso de nuevos proveedores siguiendo el debido proceso y con el debido cumplimiento

de los requisitos que solicita la Administración. De la misma manera, si un contratista desea no acogerse a una eventual prórroga, tendrá un plazo definido para llevar a cabo dicho trámite.

Los artículos 120 y 121 indican las obligaciones de las instituciones usuarias y contratistas, respectivamente.

El Art. 122 menciona que, de conformidad con los términos del cartel, para la prórroga se debe realizar un estudio de ejecución contractual previo al vencimiento del convenio marco. Si no se va a prorrogar el convenio marco, se debe comunicar con suficiente antelación a los contratistas.

Y el Art. 123 detalla lo relacionado con el expediente electrónico de convenio marco.

Eficacia y Eficiencia

Estos conceptos se dirigen más allá del logro de objetivos o metas, porque integra el mínimo uso de recursos de acuerdo con Koontz, Weihrich y Cannice (2012). Lo cual concuerda con la LCA, cuyo artículo cuarto indica que todas las acciones que se lleven a cabo en función de la contratación administrativa deben orientarse a lograr las metas y objetivos, los cuales se encuentran dirigidos a la satisfacción del interés público “a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales”. Se encuentran definidos también en el RLCA, en el artículo segundo, siguiendo la misma idea.

Precio

Tomando como referencia lo dicho por Rosa, Rondán y Díez (2013), en su obra “Gestión de precios”, se entiende como “la cantidad de dinero (también cabe la posibilidad de utilizar productos y servicios) que el comprador intercambia por productos y/o servicios recibidos del vendedor” (p. 31). Esto quiere decir que es una referencia para obtener los productos, sean estos bienes o servicios, que se requieren para satisfacer necesidades determinadas. Para definir su valor, se deben considerar aspectos tales como la oferta y la demanda, aparte de muchos componentes propiamente del mercado que pueden influir; tal como la especulación, barreras comerciales, políticas que favorecen a ciertos grupos empresariales, entre otros.

El precio, en este caso, es fundamental porque se constituye como medida de referencia para toma de decisiones, así como también para verificación y control de ahorros, incluso establecer su razonabilidad para definir ciertos parámetros en las licitaciones. En el artículo 25° del RLCA se

indica que, en los términos de la compra pública, “deberá ser cierto y definitivo, sujeto a las condiciones establecidas en el cartel o pliego de condiciones y sin perjuicio de eventuales reajustes o revisiones”, dando la posibilidad de que se pueda mejorar. El reajuste de precio es un derecho del contratista de solicitar una revisión para que se actualicen los precios pagados a una fecha establecida.

Inflación

El Banco Central de Costa Rica [BCCR] la define como “el aumento generalizado y sostenido del nivel general de precios de los bienes y servicios de una economía en un periodo”. Esta se refleja a través de un índice que se origina del cálculo de una muestra de precios y su variación en un período determinado. El Índice de Precios al Consumidor [IPC] define la muestra con la canasta de bienes y servicios que representa el consumo en los hogares del país y el Índice de Precios al Productor [IPP] de la producción de un conjunto de empresas, se subdivide en el Índice de Precios al Productor de la Manufactura [IPP-MAN] y el Índice de Precios al Productor de Servicios [IPP-S].

Estos índices resultan de gran utilidad para cálculos que se realizan en la gestión de compras públicas, parte de estas valoraciones se encuentra en la de precios ofertados en el pasado y que se pueda calcular un valor presente de estos para realizar un análisis comparativo y determinar razonabilidad de precios, estimaciones de ahorros, reajustes de precios y cualquier otro que se requiera.

Economías de Escala

Con base en lo dicho por Porter (2008), se entiende como la disminución de costos en determinado bien, conforme aumenta el volumen absoluto de la producción por período. Estas, al permitir una reducción de dicho importe, se esperaría que se refleje en el precio y, por lo tanto, que se perciba un beneficio. Para efectos de esta investigación, las empresas que venden al Estado a través de la modalidad de convenio marco tienen un alto grado de certeza de que van a vender, y si se logra en grandes cantidades, tienen la posibilidad de lograr economías de escala, las cuales se ven reflejadas en un menor precio, generando ahorros para el Sector Público.

Ahorro

Este se define, en el Plan de Fortalecimiento de Compras Públicas Costa Rica (2017), como la organización de un sistema de compras mediante el cual se reduzca el gasto de presupuesto en la adquisición de bienes y servicios al menor precio posible (p. 8).

Cavallo y Serebrisky (2016) identifican el ahorro total de una economía como aquellos ingresos que no se consumen, se divide en interno y externo. Definen el ahorro nacional como “la suma de todas las decisiones de ahorro individuales de los agentes de la economía: hogares, empresas y organismos del sector público” (p. 2), el externo es el “flujo de capitales neto que ingresa en la economía (es decir, endeudamiento externo neto)” (p. 9). La importancia de este se encuentra asociado a la capacidad que brinda al Estado para invertir, y con mejores oportunidades de inversión se presenta una reciprocidad, reforzándose mutuamente.

Clasificador por Objeto del Gasto del Sector Público

De acuerdo con un documento del Ministerio de Hacienda (2018), sobre este tema, se entiende clasificador por objeto del gasto como:

Una herramienta de gestión financiera, utilizada en las diversas etapas del proceso presupuestario de las instituciones del sector público. Consiste en un conjunto de cuentas de gastos, ordenadas y agrupadas de acuerdo con la naturaleza del bien o servicio que se esté adquiriendo o la operación financiera que se esté efectuando. (p.2)

Y su aplicación se encuentra definida en el artículo 37 de la LAFPP y los artículos 42 y 43 de su reglamento. De esta manera se administran los gastos y permite identificar dónde van a parar los fondos públicos, llevar un mejor control y dar seguimiento a la gestión presupuestaria; al saber la forma en que gasta el sector público, se puede definir de mejor manera la demanda de bienes y servicios para análisis y toma de decisiones.

Los criterios que sirven de base para definir las partidas y subpartidas son los siguientes:

- Naturaleza y uso de los bienes y servicios.
- Concordancia necesaria entre la contabilidad presupuestaria y patrimonial.
- Especificación requerida por el Sistema de Cuentas Nacionales.
- Relación con otros clasificadores presupuestarios complementarios del objeto gasto, en especial con la clasificación económica e institucional.
- Comparabilidad internacional en cifras de gasto.

Su estructura es la siguiente:

0 - Remuneraciones

1- Servicios

2 - Materiales y Suministros

3 - Intereses y Comisiones

4 - Activos Financieros

5 - Bienes Duraderos

6 - Transferencias Corrientes

7 - Transferencias de Capital

8 - Amortización

9 - Cuentas Especiales

Organización del Estado Costarricense

Organización del Sector Público (Generalidades)

El Estado costarricense se encuentra formado por distintas instituciones que le permiten cumplir con sus obligaciones y satisfacer el interés público (en servicio de la población). Se encuentra conformado por los tres poderes de la República: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el TSE, Gobierno Central y el sector descentralizado tanto institucional como territorial. De esta manera cuenta con 18 ministerios, los cuales tienen 66 instituciones adscritas; 34 instituciones autónomas con 17 adscritas a ellas, 10 semiautónomas, 60 gobiernos locales, 18 empresas públicas estatales, 7 empresas públicas no estatales y 8 adicionales.

El poder legislativo cuenta con dos órganos adscritos: la CGR, que cuenta con independencia funcional y administrativa, y la DHR, la cual tiene adscrito el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, y se encarga de velar por el ajuste al ordenamiento jurídico y moral protegiendo los intereses de los habitantes del país.

El órgano electoral es el TSE.

Con base en el documento “Organización del Sector Público Costarricense” emitido por MIDEPLAN, actualizado en setiembre 2020, se especifican las instituciones que actualmente conforman el sector público de Costa Rica.

Los ministerios y sus órganos adscritos son los que conforman el área centralizada del sector público, como lo define Jinesta-Lobo (2001) “se transfiere la titularidad y ejercicio de las competencias de la Administración Pública descentralizada a la central, por lo que las competencias públicas se concentran, totalmente, en un centro de acción común o en un poder central” (p.5):

1. Ministerio de Agricultura y Ganadería [MAG].
 - a) Consejo Nacional de Clubes 4-S [CONAC].
 - b) Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria [INTA].
 - c) Servicio Fitosanitario del Estado [SFE].
 - d) Servicio Nacional de Salud Animal [SENASA].
2. Ministerio de Ambiente y Energía [MINAE].
 - a) Comisión de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón [COMCURE].
 - b) Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad [CONAGEBIO].
 - c) Fondo Nacional de Financiamiento Forestal [FONAFIFO].
 - d) Junta Directiva del Parque Nacional Isla San Lucas.
 - e) Junta Directiva del Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio.
 - f) Parque Marino del Pacífico.
 - g) Secretaría Técnica Nacional Ambiental [SETENA]
 - h) Sistema Nacional de Áreas de Conservación [SINAC]
 - i) Tribunal Ambiental Administrativo.
3. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones [MICITT].
4. Ministerio de Comercio Exterior [COMEX].
5. Ministerio de Cultura y Juventud [MCJ].
 - a) Casa de la Cultura de Puntarenas.
 - b) Centro Costarricense de Producción Cinematográfica.
 - c) Centro Cultural e Histórico José Figueres Ferrer.
 - d) Centro Nacional de la Música.
 - e) Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven.
 - f) Dirección General del Archivo Nacional.

- g) Museo de Arte Costarricense.
 - h) Museo de Arte y Diseño Contemporáneo.
 - i) Museo Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia.
 - j) Museo Histórico Cultural Juan Santamaría.
 - k) Museo Nacional de Costa Rica.
 - l) Sistema Nacional de Educación Musical [SINEM].
 - m) Teatro Nacional [TN].
 - n) Teatro Popular Mélico Salazar.
6. Ministerio de Economía Industria y Comercio [MEIC].
- a) Comisión Nacional del Consumidor [CNC].
 - b) Comisión para Promover la Competencia [COPROCOM].
 - c) Laboratorio Costarricense de Metrología [LACOMET].
7. Ministerio de Educación Pública [MEP].
- a) Comisión Costarricense de Cooperación con UNESCO.
 - b) Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada [CONESUP].
 - c) Fondo Nacional de Becas de Solidaridad Social.
 - d) Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano.
8. Ministerio de Gobernación y Policía [MGP].
- a) Dirección General de Migración y Extranjería [DGME].
 - b) Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad [DINADECO].
 - c) Junta Administrativa de la Imprenta Nacional.
 - d) Tribunal Administrativo Migratorio.
9. Ministerio de Hacienda [MH].
- a) Órgano de Normalización Técnica [ONT].
 - b) Tribunal Aduanero Nacional.
 - c) Tribunal Fiscal Administrativo.
10. Ministerio de Justicia y Paz [MJP].
- a) Agencia de Protección de Datos de los Habitantes [PRODHAB].
 - b) Dirección Nacional de Notariado [DNN].

- c) Junta Administrativa del Registro Nacional.
- d) Procuraduría General de la República [PGR].
- e) Tribunal Registral Administrativo.

11. Ministerio de la Presidencia [MP].

- a) Instituto Costarricense Sobre Drogas [ICD].
- b) Tribunal Administrativo del Servicio Civil.

12. Ministerio de Obras Públicas y Transportes [MOPT].

- a) Consejo de Seguridad Vial [COSEVI].
- b) Consejo de Transporte Público [CTP].
- c) Consejo Nacional de Concesiones [CNC].
- d) Consejo Nacional de Vialidad [CONAVI].
- e) Consejo Técnico de Aviación Civil [CETAC].
- f) Tribunal Administrativo de Transporte.

13. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica [MIDEPLAN].

14. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto [RREE].

15. Ministerio de Salud [MS].

- a) Auditoría General de Servicios de Salud.
- b) Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología.
- c) Consejo Interinstitucional de Atención a la Madre Adolescente.
- d) Consejo Nacional de Investigación en Salud [CONIS].
- e) Consejo Técnico de Asistencia Médico Social [CTAMS].
- f) Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral [CEN-CINAI].
- g) Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud [INCIENSA].
- h) Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia [IAFA].
- i) Oficina de Cooperación Internacional de la Salud [OCIS].

16. Ministerio de Seguridad Pública [MSP].

17. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [MTSS].

- a) Consejo Nacional de Personas con Discapacidad [CONAPDIS].

- b) Consejo Nacional de Salarios.
- c) Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.

18. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos [MIVAH].

19. Presidencia de la República [PR] y sus órganos adscritos.

- a) Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias [CNE].
- b) Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor [CONAPAM].
- c) Dirección General de Servicio Civil [DGSC].

Todas las instituciones mencionadas anteriormente conforman lo que conocemos como “Gobierno Central”, y a continuación se mencionarán otras instituciones de distinta naturaleza jurídica que también forman parte del sector público costarricense.

Sector Público Descentralizado

Las siguientes son las instituciones autónomas: estas cuentan con personalidad jurídica plena (es decir, con capacidad de representación y actuación), son independientes administrativamente del Poder Ejecutivo; sin embargo, se encuentran sujetas a la ley en materia de gobierno (Art. 188 de la Constitución Política). Como lo señala el Manual de la Organización del Estado Costarricense de MIDEPLAN, del 20 de setiembre de 2017: “La independencia o autonomía administrativa consiste en la capacidad de la entidad para darse su propia organización interna, administrar sus propios recursos humanos y presupuestarios y actuar por sí sola en pos de la consecución de sus cometidos institucionales.” (p. 9). De acuerdo con el Art. 189 de la Constitución, en este rubro se encuentran los bancos e instituciones aseguradoras del Estado y las que se voten por al menos dos terceras partes de la Asamblea Legislativa.

1. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos [ARESEP].
2. Banco Central de Costa Rica [BCCR].
3. Banco de Costa Rica [BCR].
4. Banco Nacional de Costa Rica [BNCR].
5. Caja Costarricense de Seguro Social [CCSS].
6. Colegio San Luis Gonzaga de Cartago.
7. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas [CONICIT].

8. Consejo Nacional de Producción [CNP].
9. Instituto Centroamericano de Extensión de la Cultura [ICECU].
10. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados [AyA].
11. Instituto Costarricense de Electricidad [ICE].
12. Instituto Costarricense de Ferrocarriles [INCOFER].
13. Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura [INCOPESCA].
14. Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico [INCOP].
15. Instituto Costarricense de Turismo [ICT].
16. Instituto de Desarrollo Rural [INDER].
17. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal [IFAM].
18. Instituto Mixto de Ayuda Social [IMAS].
19. Instituto Nacional de Aprendizaje [INA].
20. Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC].
21. Instituto Nacional de Fomento Cooperativo [INFOCOOP].
22. Instituto Nacional de las Mujeres [INAMU].
23. Instituto Nacional de Seguros [INS].
24. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo [INVU].
25. Instituto Tecnológico de Costa Rica [ITCR].
26. Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica [JAPDEVA].
27. Junta de Protección Social [JPS].
28. Patronato Nacional de Ciegos [PANACI].
29. Patronato Nacional de Infancia [PANI].
30. Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento [SENARA].
31. Universidad de Costa Rica [UCR].
32. Universidad Estatal a Distancia [UNED].
33. Universidad Nacional [UNA].
34. Universidad Técnica Nacional [UTN].

Los órganos adscritos a estas instituciones son:

1. Benemérito Cuerpo de Bomberos de CR (al INS).
2. Centro Histórico de la Reforma Agraria de Costa Rica y el Parque Temático (al INDER).

3. Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos turísticos [CIMAT] (al ICT).
4. Comisión Nacional Interinstitucional para atender a las mujeres en condiciones de pobreza (al IMAS).
5. Comisión Reguladora de Turismo (al ICT).
6. Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero [CONASSIF] (BCCR).
7. Fondo de Desarrollo de la Provincia de Limón [FODELI] (a JAPDEVA).
8. Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas (al INCOP).
9. Oficina Ejecutora del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo (al ICT).
10. Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil [REDCUDI] (al IMAS).
11. Sistema de Emergencias 9-1-1 (al ICE).
12. Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado [SINIRUBE] (al IMAS).
13. Superintendencia General de Entidades Financieras [SUGEF] (al BCCR).
14. Superintendencia General de Pensiones [SUPEN] (BCCR).
15. Superintendencia General de Seguros [SUGESE] (BCCR).
16. Superintendencia General de Valores [SUGEVAL] (BCCR).
17. Superintendencia de Telecomunicaciones [SUTEL] (a la ARESEP).

Las instituciones semiautónomas, son creadas por votación de mayoría simple en la Asamblea Legislativa y, en relación con el Poder Ejecutivo, cuentan con menos libertad que las autónomas.

1. Colegio Universitario de Cartago (CUC).
2. Colegio Universitario de Limón (CUNLIMON).
3. Comisión de Energía Atómica (CEA).
4. Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI).
5. Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE).
6. Instituto Costarricense de Deporte y la Recreación (ICODER).
7. Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR).
8. Oficina Nacional de Semillas (ONS).
9. Patronato Nacional de Rehabilitación (PANARE).

10. Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA).

El único órgano adscrito es el Tribunal Administrativo de Conflictos Deportivos (TRIACODE) al ICODER.

Por su parte las empresas públicas estatales son entes que cuentan con una figura jurídica y organizativa, se establecen como sociedades anónimas que tienen un capital accionario de origen público, a través de las cuales el Estado ejerce una actividad empresarial para ofrecer determinados bienes o servicios a la población. Entre ellas se encuentran:

1. BCR Corredora de Seguros S.A.
2. BCR Pensión Operadora de Planes de Pensiones Complementarias S.A.
3. BCR Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A. (SAFI).
4. BCR Valores Puesto de Bolsa S.A.
5. BN Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.
6. BN Sociedad Corredora de Seguros S.A.
7. BN Valores Puesto de Bolsa S.A.
8. BN Vital Operadora de Planes de Pensiones Complementarias S.A.
9. Correos de Costa Rica S.A.
10. Editorial Costa Rica (ECR).
11. INS Servicios S.A.
12. INS Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A. (INS-SAFI).
13. INS Valores Puesto de Bolsa S.A.
14. INS-Red de Servicios de Salud.
15. Operadora de Pensiones Complementaria y de Capitalización Laboral de la Caja Costarricense de Seguro Social S.A.
16. Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA, parte del grupo ICE).
17. Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE).
18. Sistema Nacional de Radio y Televisión S.A. (SINART).

También se encuentran las empresas públicas no estatales, las cuales cuentan con un capital accionario que, en mayor parte, debe ser de origen público, entonces el poder público asume los riesgos inherentes a la actividad económica que se desarrolla. Actualmente estas son:

1. Compañía Nacional de Fuerza y Luz S. A. (CNFL, parte del grupo ICE).
2. Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH).
3. Operadora de Planes de Pensiones Complementarias del Banco Popular y de Desarrollo Comunal S.A.
4. Popular Sociedad Agencia de Seguros S.A.
5. Popular Valores, Puesto de Bolsa S. A.
6. Popular Sociedad Fondos de Inversión S.A.
7. Vida Plena Operadora de Pensiones Complementarias S.A.

Los entes públicos no estatales tienen naturaleza corporativa y colaboran con el Estado para la satisfacción del interés público, sin embargo, ejercen una función administrativa sin ser parte de la Administración Pública, sujetas de forma parcial o total a un régimen publicístico debido a la naturaleza de tal función. Actualmente estos son:

1. Academia Nacional de Ciencias.
2. Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).
3. Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC).
4. Colegio de Abogados.
5. Colegio de Biólogos.
6. Colegio de Ciencias Económicas de Costa Rica.
7. Colegio de Cirujanos Dentistas de Costa Rica.
8. Colegio de Contadores Privados de Costa Rica.
9. Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica.
10. Colegio de Enfermeras de Costa Rica.
11. Colegio de Farmacéuticos.
12. Colegio de Físicos.
13. Colegio de Geólogos.
14. Colegio de Ingenieros Agrónomos de Costa Rica.
15. Colegio de Ingenieros Químicos y Profesionales Afines.
16. Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (COLYPRO).
17. Colegio de Médicos Veterinarios.
18. Colegio de Médicos y Cirujanos.

19. Colegio de Microbiólogos y Químicos Clínicos de Costa Rica.
20. Colegio de Optometristas de Costa Rica.
21. Colegio de Periodistas de Costa Rica.
22. Colegio de Profesionales en Bibliotecología de Costa Rica.
23. Colegio de Profesionales en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.
24. Colegio de Profesionales en Criminología de Costa Rica.
25. Colegio de Profesionales en Geografía.
26. Colegio de Profesionales en Informática y Computación.
27. Colegio de Profesionales en Nutrición.
28. Colegio de Profesionales en Orientación.
29. Colegio de Profesionales en Quiropráctica.
30. Colegio de Profesionales en Sociología de Costa Rica.
31. Colegio de Químicos de Costa Rica.
32. Colegio de Secretariado Profesional de Costa Rica.
33. Colegio de Terapeutas.
34. Colegio de Trabajadores Sociales.
35. Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA).
36. Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica.
37. Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOO).
38. Corporación Arrocería Nacional (CONARROZ).
39. Corporación Bananera Nacional S.A. (CORBANA).
40. Corporación Ganadera Nacional (CORFOGA).
41. Corporación Hortícola Nacional.
42. Ente Costarricense de Acreditación (ECA).
43. Fondo de Apoyo para la Educación Superior y Técnica del Puntarenense.
44. Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera (FONECAFE).
45. Fondo Nacional de Sostenibilidad Cafetalera (FONASCAFE).
46. Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE).
47. Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago (JASEC).
48. Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA).
49. Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA).

50. Oficina Nacional Forestal.

51. Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER).

Sector Público Descentralizado Territorial

En este se encuentran las municipalidades que representan los 81 Gobiernos Locales del país, y 8 Concejos Municipales.

La municipalidad es el único ente territorial menor que admite la constitución, atendiendo los intereses y servicios que requiere el cantón. Al ser reconocida como “autónoma” en la CP, se comprende que tienen autonomía administrativa y política, además de acuerdo con el Art. 2 del Código Municipal (Ley 7794): “La municipalidad es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.”

Los Concejos Municipales de Distrito son órganos con autonomía funcional propia, adscritos a la municipalidad del cantón correspondiente donde se derivan sus competencias locales en el distrito respectivo y así también pueden pactar alianzas de cooperación con la municipalidad y entes públicos no territoriales.

1. Municipalidad de Abangares.
2. Municipalidad de Acosta.
3. Municipalidad de Alajuela.
4. Municipalidad de Alajuelita.
5. Municipalidad de Alvarado.
6. Municipalidad de Aserri.
7. Municipalidad de Atenas.
8. Municipalidad de Bagaces.
9. Municipalidad de Barva.
10. Municipalidad de Belén.
11. Municipalidad de Buenos Aires.
12. Municipalidad de Cañas.
13. Municipalidad de Carrillo.
14. Municipalidad de Cartago.
15. Municipalidad de Corredores.

16. Municipalidad de Coto Brus.
17. Municipalidad de Curridabat.
18. Municipalidad de Desamparados.
19. Municipalidad de Dota.
20. Municipalidad de El Guarco.
21. Municipalidad de Escazú.
22. Municipalidad de Esparza.
23. Municipalidad de Flores.
24. Municipalidad de Garabito.
25. Municipalidad de Goicoechea.
26. Municipalidad de Golfito.
27. Municipalidad de Grecia.
28. Municipalidad de Guácimo.
29. Municipalidad de Guatuso.
30. Municipalidad de Heredia.
31. Municipalidad de Hojancha.
32. Municipalidad de Jiménez.
33. Municipalidad de La Cruz.
34. Municipalidad de La Unión.
35. Municipalidad de León Cortés.
36. Municipalidad de Liberia.
37. Municipalidad de Limón.
38. Municipalidad de Los Chiles.
39. Municipalidad de Matina.
40. Municipalidad de Montes de Oca.
41. Municipalidad de Montes de Oro.
42. Municipalidad de Mora.
43. Municipalidad de Moravia.
44. Municipalidad de Nandayure.
45. Municipalidad de Naranjo.
46. Municipalidad de Nicoya.

47. Municipalidad de Oreamuno.
48. Municipalidad de Orotina.
49. Municipalidad de Osa.
50. Municipalidad de Palmares.
51. Municipalidad de Paraíso.
52. Municipalidad de Parrita.
53. Municipalidad de Pérez Zeledón.
54. Municipalidad de Poás.
55. Municipalidad de Pococí.
56. Municipalidad de Puntarenas.
57. Municipalidad de Puriscal.
58. Municipalidad de Quepos.
59. Municipalidad de Río Cuarto.
60. Municipalidad de San Carlos.
61. Municipalidad de San Isidro.
62. Municipalidad de San José.
63. Municipalidad de San Mateo.
64. Municipalidad de San Pablo.
65. Municipalidad de San Rafael.
66. Municipalidad de San Ramón.
67. Municipalidad de Santa Ana.
68. Municipalidad de Santa Bárbara.
69. Municipalidad de Santa Cruz.
70. Municipalidad de Santo Domingo.
71. Municipalidad de Sarapiquí.
72. Municipalidad de Siquirres.
73. Municipalidad de Talamanca.
74. Municipalidad de Tarrazú.
75. Municipalidad de Tibás.
76. Municipalidad de Tilarán.
77. Municipalidad de Turrialba.

78. Municipalidad de Turrubares.
79. Municipalidad de Upala.
80. Municipalidad de Sarchí.
81. Municipalidad de Vázquez de Coronado.
82. Municipalidad de Zarcero.

Concejos Municipales de Distrito

1. Concejo Municipal de Distrito de Cervantes.
2. Concejo Municipal de Distrito de Cóbano.
3. Concejo Municipal de Distrito de Colorado.
4. Concejo Municipal de Distrito de Lepanto.
5. Concejo Municipal de Distrito de Monteverde.
6. Concejo Municipal de Distrito de Paquera.
7. Concejo Municipal de Distrito de Peñas Blancas.
8. Concejo Municipal de Distrito de Tucurrique.

Usuarios de Convenio Marco

En principio, se puede definir como “clientes” a todas las instituciones usuarias, las cuales por Ley se pueden definir como todas aquellas que pertenecen al sector centralizado. Sin embargo, el Gobierno ha trabajado para que se realicen las compras públicas a través de la misma plataforma electrónica, de forma tal que se estandaricen procesos y mejoren aspectos como transparencia, eficiencia e igualdad de trato a proveedores comerciales, cada vez más instituciones de gobiernos locales y descentralizadas se han incorporado a comprar a través de los convenios marco.

Por esto, se enlistaron todas las instituciones del Sector Público. Si bien se pueden señalar como clientes directos a todos los ministerios y las instituciones adscritas a estos (Gobierno Central), se puede decir también que la clientela potencial es el resto de las instituciones, entendiendo de momento que no se encuentran obligadas al uso de esta modalidad de contratación, pero cuentan con la posibilidad de adherirse.

Procedimientos de Contratación Administrativa en Costa Rica

Para la compra de bienes y servicios con fondos públicos, el Gobierno debe recurrir a la contratación administrativa, la cual ofrece distintos tipos de procedimientos. Dependiendo del monto que se destine del presupuesto para una contratación, así se deberá utilizar uno u otro tipo.

Los límites económicos para cada tipo de procedimiento ordinario, de acuerdo con los estratos correspondientes a las instituciones, se comunican en La Gaceta y, a su vez, están en la página de la CGR. Para el año 2021, los límites establecidos por monto y conforme al estrato al que pertenece cada institución son los siguientes:

Imagen 1.

Límites de Contratación Administrativa (excepto obra pública)

Límites generales de Contratación Administrativa (excluye obra pública), año 2021							
Estrato*	Presupuesto para compra de bienes y servicios no personales Artículos 27 y 84		Límites de Contratación Administrativa Artículo 27				Recurso de Apelación Artículo 84
			Licitación Pública	Licitación Abreviada		Contratación Directa	
	Más de	Igual a o menos de	Igual a o más de	Menos de	Igual a o más de	Menos de	
A	78.300.000.000,00		679.000.000,00	679.000.000,00	97.900.000,00	97.900.000,00	339.000.000,00
B	52.200.000.000,00	78.300.000.000,00	585.000.000,00	585.000.000,00	30.390.000,00	30.390.000,00	241.300.000,00
C	26.100.000.000,00	52.200.000.000,00	410.000.000,00	410.000.000,00	27.350.000,00	27.350.000,00	172.700.000,00
D	13.050.000.000,00	26.100.000.000,00	292.700.000,00	292.700.000,00	24.310.000,00	24.310.000,00	126.300.000,00
E	2.610.000.000,00	13.050.000.000,00	204.900.000,00	204.900.000,00	21.270.000,00	21.270.000,00	91.000.000,00
F	1.305.000.000,00	2.610.000.000,00	175.600.000,00	175.600.000,00	18.240.000,00	18.240.000,00	78.000.000,00
G	783.000.000,00	1.305.000.000,00	117.100.000,00	117.100.000,00	15.200.000,00	15.200.000,00	53.900.000,00
H	261.000.000,00	783.000.000,00	87.800.000,00	87.800.000,00	9.120.000,00	9.120.000,00	39.000.000,00
I	78.300.000,00	261.000.000,00	58.500.000,00	58.500.000,00	6.080.000,00	6.080.000,00	26.010.000,00
J		78.300.000,00	29.270.000,00	29.270.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00	13.010.000,00
*Los estratos corresponden con los incisos de los artículos 27 y 84 de la Ley de Contratación Administrativa.							

Fuente: <https://www.cgr.go.cr/02-consultas/consulta-limites-ca.html>

Licitación Pública

En este tipo de licitación se exige un mayor nivel de formalidades, con la finalidad de dar un uso adecuado a los fondos públicos, especialmente, porque está destinada a compras públicas de mayores montos.

Licitación Abreviada

Este tipo de procedimiento es menos riguroso que la licitación pública, siempre en cumplimiento de la normativa, incluyendo los principios de transparencia, eficacia, eficiencia, igualdad de trato, entre otros.

Contratación Directa

Son contrataciones de montos bajos con respecto a las anteriormente mencionadas, las cuales se presentan como excepciones al funcionamiento normal y planificación que debe realizar la institución previamente; actividad ordinaria, seguridades especiales, acuerdos entre entes de Derecho Público, con Estados u otros sujetos de Derecho Internacional; urgencia, fondos de caja chica, contrataciones de obra o alquiler en el exterior, motivos cuya razonabilidad es indiscutible, máxime que la realización de un concurso impediría la satisfacción del interés público y obligaría a mayores gastos, en detrimento del cumplimiento de los objetivos de la política económica y fiscal del Estado. Existe la contratación directa de escasa cuantía, por procedimiento ordinario, contratación directa autorizada por la CGR fundamentada en una estimación preliminar del negocio y que las ofertas presentadas superen los límites para la aplicación del procedimiento respectivo mientras el exceso no supere el 10% y se cuente con recursos suficientes para su pago.

Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa y los Sistemas de Compras Públicas Electrónicas

La Ley 8131 LAFPP señala al Ministerio de Hacienda como órgano rector del Sistema de Administración Financiera de la República, así lo confirma Navarro (2013), es por esto que coordinar e integrar los sistemas electrónicos creados para esta finalidad se encuentra entre las funciones que se le confieren.

Cuando se promulgó la LAFPP, se desarrollaron los sistemas electrónicos SIGAF Y Compr@Red, siendo el primero destinado a la gestión del presupuesto asignado a las instituciones de Gobierno Central, incluido el pago; el segundo se creó para ser el portal donde se tramitaran todos los procesos de compras de las instituciones que están bajo la rectoría del Ministerio en la Administración Pública Central.

Uno de los aspectos más relevantes de un sistema de compras electrónico es la transparencia, tal y como lo señala Jinesta (2015):

En el contexto del Estado Social y Democrático de Derecho la Transparencia Administrativa es una obligación de toda Administración Pública. Tal obligación se traduce en el deber de las Administraciones Públicas de informar a los administrados de los diversos aspectos de la gestión administrativa y en los derechos correlativos de los administrados a ser informados, por parte de las Administraciones Públicas, veraz y objetivamente y a buscar información en éstas. (p.137)

Asimismo, Navarro (2013) indica que, a partir del 2009, ambos sistemas se integraron mediante una interface que los conectaba, permitiendo reservar presupuesto en SIGAF desde Compr@Red cuando se iniciaba la contratación y así poder comprometer fondos mediante la orden de compra o pedido de compra y pagar a través de SIGAF.

La DGABCA, como órgano rector en materia de contratación administrativa, opera bajo el modelo de concentración normativa y desconcentración operativa, esto quiere decir que todas las instituciones que conforman la Administración Central realizan los procesos de compra para el cumplimiento de sus fines, excepto los procesos de Licitación para el establecimiento de los Convenios Marco: así como también monitorea y fiscaliza los procesos por medio del sistema de compras indicado, el cual es de uso obligatorio para Gobierno Central y optativo para el resto de instituciones del sector público. El objetivo es propiciar la transparencia, eficiencia, eficacia e integración regional y mundial de la gestión de las compras del Estado.

En la página del Ministerio de Hacienda se especifica la misión, visión, objetivos y funciones de esta Dirección General, con base en lo señalado en la normativa relacionada.

Misión de la DGABCA

Dirigir, como órgano rector, el Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, mediante los mecanismos que fortalezcan su gestión para beneficio del país.

Visión de la DGABCA

Ser líder de un sistema modelo de administración de bienes y contratación administrativa, a nivel nacional.

Objetivos de la DGABCA

1. Propiciar que los bienes y servicios se administren atendiendo criterios técnicos y económicos.
2. Promover el mantenimiento adecuado de los bienes de la Administración Central.
3. Favorecer el desarrollo de mecanismos ágiles y eficientes para disponer de los bienes en desuso u obsoletos.
4. Suministrar información sobre el estado, la ubicación y el responsable de los bienes muebles e inmuebles de la Administración Central.
5. Propiciar la integración de los registros de los bienes del Gobierno al Sistema de Contabilidad.
6. Propiciar que los bienes se adquieran oportunamente y a satisfacción del interés público, atendiendo los principios de publicidad y transparencia.

Funciones

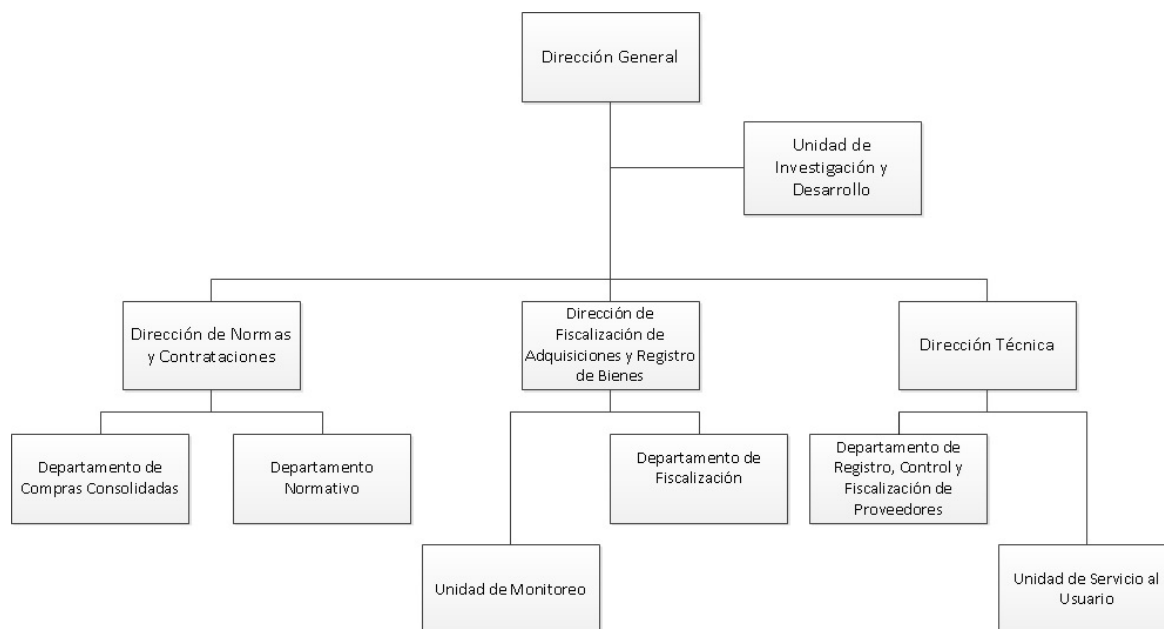
1. Ejecutar las acciones necesarias para establecer políticas en materias propias del sistema regido por ella.
2. Evaluar los procesos de contratación periódicamente y al cierre del ejercicio; para esto podrá requerir la información pertinente de las dependencias públicas o privadas con financiamiento público.
3. Proponer las modificaciones necesarias para que las normas y los procedimientos utilizados en los procesos del Sistema garanticen la protección del interés público.
4. Orientar, mediante lineamientos, la elaboración de los programas de compras de la Administración Central.
5. Supervisar las proveedurías institucionales de la Administración Central, para asegurarse de la ejecución adecuada de los procesos de contratación, almacenamiento y distribución o tráfico de bienes.
6. Desarrollar investigaciones tendientes a confirmar los estándares de calidad; asimismo, promover técnicas que reduzcan los costos, mejoren los procedimientos y protejan el medio ambiente.

7. Llevar el control de los pedidos al exterior de la Administración Central y los medios de pago, así como elaborar la información imprescindible para tramitar las exoneraciones, cuando procedan según la legislación.
8. Desarrollar codificaciones específicas basadas en los clasificadores de gasto que sirvan para crear catálogos de mercancías y registros de proveedores.
9. Proponer su propia organización la cual se determinará mediante reglamento.
10. Requerir información a las instituciones y dependencias del sector público para el cumplimiento de sus funciones.
11. Velar porque los responsables ejerzan el control adecuado de los inventarios de bienes muebles, inmuebles y semovientes.
12. Elaborar un informe anual sobre la situación y las variaciones de los bienes de la Administración Central, así como sobre las acciones desarrolladas para la adecuada gestión en esta materia, de modo que el Ministro de Hacienda pueda informar a la Contraloría General de la República sobre este particular.
13. Promover el perfeccionamiento catastral y registral de los títulos de propiedad de la Administración Central y requerir del organismo técnico competente las acciones necesarias para preservar el patrimonio inmobiliario del Gobierno Central.
14. Los deberes y las funciones que le asignen otras leyes o reglamentos.

Organigrama

Imagen 2:

Organigrama DGABCA



Fuente: https://www.hacienda.go.cr/docs/5ac7d2668d164_Organigrama%20DGABCA.jpg

La labor de la DGABCA y del sistema de compras públicas se ve afectado por la siguiente normativa, de conformidad con lo señalado en el documento “Ahorros generados con la modalidad de compra denominada convenio marco: el caso de Costa Rica” (2013):

1. Ley de Contratación Administrativa, No. 7494 y sus reformas.
2. Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No.8131.
3. Ley General de Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos, N° 7762.
4. Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos N.º 8454.
5. Ley General de Control Interno, N.º 8292.
6. Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, N.º 8422.
7. Ley General de la Administración Pública, , N.º 6227.
8. Ley del Sistema Nacional de Archivos, , N.º 7202.
9. Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto , N.º 33411-H.
10. Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto No. 30058-H-MP-PLAN.

11. Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos, No. 24023-C.
12. Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, Resolución No. R-CO-44-2007 y sus reformas.
13. Reglamento a la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, Decreto No. 33018-MICIT.
14. Reglamento para la Utilización del Sistema de Compras Gubernamentales Compr@Red No.32717-H (vigentes desde el 24 de octubre del 2005).
15. Directriz de Políticas de uso de Compr@Red actualizado mediante Directriz 005-2012 de la DGABCA.
16. Reglamento para el funcionamiento de las Proveedurías Institucionales de los Ministerios de Gobierno, Decreto N.º 30640-H.
17. Reglamento de Organización de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa 33045-H.
18. Reglamento de Creación de la Autoridad Certificadora del Ministerio de Hacienda, Decreto No. 32457-H.

Plataforma CompraRed

Se constituyó como el sistema electrónico que dispuso el Gobierno de Costa Rica para realizar compras públicas de bienes y servicios que requería la Administración para cubrir sus necesidades, esta plataforma fue creada y administrada por el Ministerio de Hacienda desde el 2001. Tal y como lo señala Navarro (2013), la versión Compr@Red 2.0 se puso a disposición a partir del 1 de enero del 2011, mediante la cual se incorporó la utilización de la firma digital, como respuesta a la Ley de Firma Digital y creando el expediente digital; esto vino a promover aún más la política de “cero papel”, por lo que todos los trámites que se llevaran a cabo a través de esta plataforma se realizaban de forma completamente electrónica en la medida de lo posible, desde la invitación a participar hasta la adjudicación. Asimismo, los trámites de objeciones, recursos, refrendo, conformación del expediente, pagos y en general todo el proceso, se manejaban de manera electrónica. Los servicios que brindaba a las instituciones, las capacitaciones que se daban a proveedores comerciales, y su uso no tenían un costo adicional. Actualmente la plataforma contiene información relevante sobre contrataciones que se realizaron; debe conservarse de conformidad con la Ley N.º 7202, Reglamento del Sistema Institucional de Archivos.

Plataforma SICOP

Es el Sistema Integrado de Compras Públicas, que fue creado por Decreto Ejecutivo 38830 H-MICITT como plataforma tecnológica de uso obligatorio de la Administración Central para tramitar los procedimientos de contratación administrativa que se requieran.

El “Informe de Fin de Gestión del Director General” correspondiente al período 2014-2018, remitido por Quirós Álvarez a través del oficio DGABCA-0201-2018, del 07 de mayo de 2018, explica que la implementación del SICOP se constituye como un hito debido a que pasa a ser de uso obligatorio como único sistema de uso estandarizado en el país; no solamente para la Administración Central, sino que con la promulgación de la Ley N.º 9395 se extiende esta imposición a todo ente de derecho público.

En el informe mencionado anteriormente, se menciona la negociación de una tarifa de costo fijo para la Administración Central, puesto que esta plataforma tiene como base el sistema Mer-Link que cobraba al menos USD \$1.500.000 anualmente y con un menor servicio, obteniendo una reducción a un cobro de USD \$571.441 de arancel anual. A la fecha del informe se contaba ya con un 54.5% de entidades del sector público incorporadas en SICOP, lo cual es importante para el cumplimiento de los requisitos en materia de compras públicas por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] en cuanto a utilizar un sistema único.

El contrato administrativo entre el Ministerio de Hacienda y Radiográfica Costarricense S.A. para la puesta en funcionamiento del Sistema Integrado de Compras Públicas se puede encontrar en <https://bit.ly/3dpYm7V>

En el “Plan de Fortalecimiento Compras Públicas de Costa Rica”, emitido por la DGABCA en Marzo de 2017, se indica que se requerían determinadas acciones para la implementación de este sistema, entre ellas:

1. Brindar información y apoyo a las instituciones que inicien el proceso de incorporación a la plataforma SICOP, garantizando la información veraz y oportuna para el adecuado proceso.
2. Crear módulos para completar el ciclo del proceso de compras a través de SICOP.
3. Implementar un único registro de proveedores, en el cual se permitiera operar precalificaciones, así como llevar un historial y desempeño de todos los proveedores, incluido el registro de inhibidos de vender al Estado y los de prohibiciones.

4. Mejorar el Catálogo de Mercancías del sistema, el cual está alineado con clasificador del gasto, permitiendo mayor eficiencia en la determinación de la clasificación presupuestaria.
5. Implementar las interfaces de SICOP con otros sistemas de información involucrados en el proceso de compras (Tribunal Supremo de Elecciones, Tributación Directa y Colegios Profesionales) y, eventualmente, con sistemas privados (bancos).
6. Desarrollar los módulos de captura de datos y consultas, para generar estadísticas requeridas por los usuarios del sistema.

En el documento, también se señalan las tareas que le correspondía asumir a la DGABCA:

1. Establecer herramientas para el monitoreo procedimientos, procesos para operación y desarrollo de la plataforma SICOP.
2. Coordinar con Radiográfica Costarricense SA [RACSA], proveedor de la plataforma tecnológica SICOP, para garantizar el cumplimiento de las acciones requeridas para su adecuado funcionamiento, fortalecimiento y capacitación requerida.
3. Investigar e innovar de forma permanente, mediante el estudio de plataformas nacionales y extranjeras de comercio electrónico, o detección de problemas con la plataforma, con el fin de identificar nuevas necesidades o funcionalidades del sistema para gestionar su desarrollo e implementación, lo cual conlleva una coordinación con la Unidad de Asistencia al Usuario y Unidad de Investigación y Desarrollo.

En la página del SICOP (<https://www.sicop.go.cr/index.jsp>), se pueden encontrar distintos documentos como procedimientos para el uso de la plataforma e informes mensuales sobre su gestión, como valoración de esta, se adjuntan datos recientes:

Tabla 1.*Datos Generales SICOP del 1 de Julio 2010 al 31 de enero 2021*

Datos Generales	
Cantidad productos/servicios registrados	1 050 061
Cantidad proveedores registrados	32 934
Total de usuarios	55 480
Cantidad de procedimientos en línea publicados	128 919
Cantidad de partidas adjudicadas	285 792
Cantidad de partidas adjudicadas por remate	1 006
Cantidad de partidas adjudicadas por subasta	75
Monto contratado en colones	₡2 804 571 978 243,67
Monto contratado en dólares	₡4 910 924 903,30
Cantidad de contratos notificados	142 237

Nota: Informe de gestión SICOP al 31 de enero del 2021.

Modalidad de Convenio Marco en Costa Rica***Definición***

Convenio marco es una modalidad de contratación administrativa de cuantía inestimable, efectuada por una entidad pública, pero en la que pueden participar otras que previamente han celebrado acuerdos con la contratante principal, a fin de adquirir bienes y servicios al amparo de un solo proceso, en el cual se adjudica a varias empresas una o varias opciones de negocio. Debe tramitarse mediante la modalidad de Licitación Pública. Las entidades adscritas pueden colocar órdenes de compra o pedidos mediante la utilización de esta figura, sin necesidad de gestionar procedimientos adicionales por su cuenta, salvo en casos excepcionales. Las regulaciones para su funcionamiento se encuentran en los artículos 115 a 123 del RLCA. Esta modalidad de contratación ha sido utilizada por el Gobierno de Costa Rica desde el año 2009.

Los convenios se dividen en dos etapas, las cuales varían de acuerdo con el modelo de convenio marco con el cual se trabaje. Se pueden encontrar dos modelos de convenio marco en Costa Rica, de conformidad con lo señalado por el Art. 116 del RLCA, los cuales se definen de la siguiente manera:

Modelo con listado o con precio desde la oferta. En la primera etapa se adjudica, a uno o varios proveedores, una o varias opciones de negocio que hayan cumplido con las condiciones solicitadas en el pliego cartelario, las cuales se incluyen en el Catálogo Electrónico en la plataforma de compras, siendo así que el precio está definido desde la oferta previo a la adjudicación. En la segunda etapa, las instituciones usuarias ingresan al catálogo mencionado y eligen la/s opción/es de negocio que mejor satisfaga sus requerimientos.

Modelo con cotización o sin precio en la oferta. En esta no se da un precio específico desde la oferta, sino que la oferta debe cumplir con una serie de requisitos determinados en el cartel de licitación. Una vez que han cumplido y se comprometen al cumplimiento contractual, durante la fase de ejecución, los contratistas cotizan de acuerdo con lo solicitado en mini concursos promovidos por las instituciones usuarias, y la selección de la oferta ganadora obedecerá a criterios determinados en el cartel del convenio marco. Se puede recurrir la selección de la mejor oferta utilizando el mismo procedimiento definido para recurso de revocatoria de las contrataciones de escasa cuantía.

En ambos casos, se aplica una evaluación de ofertas que se define desde el pliego de condiciones y deben estar claros para ambas etapas. Es en este punto cuando se incorporan diferentes tipos de criterios, incluyendo los sustentables, que pueden ser ambientales, sociales, económicos y/o de innovación, aparte de otros criterios como el precio, condiciones comerciales, experiencia de los oferentes, la calidad técnica,; así como los servicios de post venta de los bienes o servicios objeto de esta modalidad.

Convenios Marco Actualmente

En este momento se registran nueve licitaciones vigentes bajo esta modalidad en la página web del Ministerio de Hacienda:

Tabla 2*Convenios Marco Vigentes 2021*

N.º procedimiento	Descripción del Convenio Marco	Fecha de inicio
2016LN-000001-0009100001	Suministro de Mobiliario de oficina y equipo escolar para las instituciones públicas que utilizan SICOP.	30/8/2017
2017LN-000004-0009100001	Suministro de papel, cartón y litografía para las instituciones públicas que utilizan SICOP.	16/4/2018
2017LN-000005-0009100001	Suministro de útiles de oficina para las instituciones públicas que utilizan SICOP.	2/5/2018
2018LN-000006-0009100001	Adquisición de llantas para vehículos, motocicletas y camiones.	15/7/2019
2018LN-000007-0009100001	Servicios de vigilancia y seguridad.	15/7/2019
2018LN-000008-0009100001	Servicio de limpieza.	5/2/2020
2019LN-000005-0009100001	Suministros y materiales de limpieza.	21/7/2020
2019LN-000006-0009100001	Licitación de Convenio Marco para la adquisición de pinturas, diluyentes y accesorios.	13/4/2020
2019LN-000008-0009100001	Licitación de Convenio Marco de movilidad de funcionarios públicos.	25/6/2020

Nota: <https://www.hacienda.go.cr/contenido/14077-convenios-marco>

Medición de Ahorros en las Compras Públicas a Través de Convenio Marco

Sobre este aspecto, se encuentra información segregada en páginas y documentación encontrada, entre ellos, ¿una presentación en la cual Quirós Álvarez (s.f.) quien ocupó cuál puesto? desde junio 2014 hasta febrero 2020, corrobora sobre la metodología de ahorros. Navarro (2013) también exdirectora, , señala que dicha metodología data de Julio 2012 y describe cómo se realiza el cálculo. La “Metodología de Ahorro en Convenio Marco” fue planteada a la Dirección de la DGABCA por los funcionarios Lic. Esteban Zúñiga Salas, Lic. José Pablo Arroyo Castro y Licda. Jennifer Piña Villalta.

Dicho cálculo se basa en el monto de compra, lo compara con los trámites ordinarios de contratación, tomando en cuenta el promedio de valor de presupuesto asignado a las instituciones compradoras, conforme a los ajustes que realiza la CGR cada año, midiendo también en contraste lo que tarda una compra de convenio marco.

Se identifican tres variables de cálculo: precios de mercado, recurso humano y materiales.

Ahorros en Precio

Este rubro se calcula tomando los productos con mayor relevancia en el convenio marco que se analiza, de acuerdo con las adquisiciones de las instituciones usuarias, y compara su precio en la contratación versus al precio que se ofrece en el mercado.

Cuando existen variaciones de precios por diferencias entre periodos, se actualiza con el valor de la inflación. El porcentaje de ahorro que existe para un artículo específico se obtiene de la diferencia entre el precio promedio del mercado y el precio promedio en Convenio Marco.

En algunos casos por la naturaleza del bien o servicio, su precio variará por ciertas condiciones o características; solamente se pueden calcular mediante cotizaciones específicas, como en el caso de tiquetes aéreos o servicios de seguridad y vigilancia privada.

Ahorros en Recurso Humano

Según expresa Navarro (2013), el análisis tiene dos alineaciones. Primero, determina a cuál tipo de contratación ordinaria es comparable, tomando montos de compra que se asemejen a los de convenio marco como referencia. Segundo, se estiman tiempos promedios que tarda en realizarse una contratación ordinaria y compararla con los de una contratación bajo convenio marco, estimando su costo monetario con base en el salario de un funcionario analista de contratación, encargado de llevar y coordinar todo el proceso de compra dentro de una proveeduría institucional o unidad compradora y otras personas que intervienen en su realización, como el Proveedor Institucional, el Asesor Legal y el Jefe de la Unidad que gestiona la compra.

Se debe considerar el estrato correspondiente al presupuesto que le corresponde a la institución, para lo cual se utiliza un promedio de los presupuestos establecidos por la CGR con los cuales determinar la equivalencia de las contrataciones con convenio marco.

El costo de los procesos de contratación se define con el salario promedio de los profesionales que intervienen y los plazos que dicta la Ley 7494 LCA y su reglamento, se incluyen los materiales utilizados en el proceso.

El cálculo del costo por hora del recurso humano procede de la diferencia entre el costo de realizar un trámite ordinario (proporcional a una compra bajo Convenio Marco) y el de elaborar una compra bajo esta modalidad, esta se multiplica por la cantidad de trámites realizados dentro de un convenio marco determinado y, finalmente, se sustrae el costo total de la realización o confección de ese convenio.

El salario de referencia es de Profesional de Egresos 2, que corresponde al analista, determinando un promedio de dos horas y media a este; también media hora de un Profesional Jefe 3 quien realiza labores de aprobación, lo cual refiere al Proveedor Institucional. Estas tres horas equivalen al tiempo promedio en realizar una compra por convenio marco. Asimismo, el costo total de la confección de una Licitación de Convenio Marco equivale al de una Licitación Pública, se sigue el mismo procedimiento y los mismos tiempos establecidos por normativa.

Ahorro en Materiales

Para este cálculo, se contabiliza el valor de los materiales necesarios para elaborar una licitación pública, una licitación abreviada y una contratación directa fuera de convenio marco y el resultado se compara con los utilizados en un proceso dentro de convenio marco. Después se restan estos costos y se aplica la siguiente fórmula a cada convenio:

$$\text{Ahorro} = \{[(Ct_{LP} * Co_{LP} + Ct_{LA} * Co_{LA} + Ct_{CD} * Co_{CD}) - C_{ped_{CM}}] * n\} - C_{tram_{CM}}$$

Donde,

Ct_{LP} = Costo total de realización de una Licitación Pública.

Co_{LP} = Porcentaje de composición de Licitación Pública en Convenio Marco.

Ct_{LA} = Costo total de realización de una Licitación Abreviada.

Co_{LA} = Porcentaje de composición de Licitación Abreviada en Convenio Marco.

Ct_{CD} = Costo total de realización de una Contratación Directa.

Co_{CD} = Porcentaje de composición de una Contratación Directa en Convenio Marco.

n = Cantidad de compras realizadas en Convenio Marco.

$C_{ped_{CM}}$ = Costo de realizar un pedido en Convenio marco estimado de duración de 3 horas en el sistema.

$C_{tram_{CM}}$ = Costo total general de realización o confección de una Licitación de Convenio Marco.

Otros Ahorros

Cuando se hace referencia a los ahorros generados por trámites de convenio marco, se asocian los aspectos anteriormente mencionados y también a otros como las economías de escala, la estandarización, mayor agilidad procesal, entre otros derivados de una mayor competencia. Todo esto deriva también del uso de una plataforma electrónica que, al convertirse en la única para todo

el sector público, sumará ahorros y añadirá transparencia, eficacia y eficiencia; puesto que el formato digital permite un mejor control de datos, como se cuenta con un expediente digital hay ahorro en papel puesto que se reduce al mínimo las impresiones, así como una disminución del espacio físico necesario. Igualmente, se encuentra el beneficio de no perder producto por almacenaje, ya sea por eventualidades como por un mal manejo de bodegas o almacenes, y no comprar producto de más que se podría perder finalmente.

Convenios Marco a Nivel Internacional

La figura de convenio marco también se ha desarrollado en otros países, cada uno con su sistema de compras públicas y normativa propios. En la página de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales [RICG] se puede encontrar información de los países y las principales características de este tipo de contratación en cada uno de ellos.

Convenios Marco en Chile

Chile es un país que se ha convertido en referente en cuanto al tema de compras públicas, más aún, en lo atinente a convenio marco debido a los recursos con los que cuenta, como es la plataforma <https://www.mercadopublico.cl/>. En la página de la Dirección ChileCompras, se corrobora que el 26.2% del total transado en dicha plataforma corresponde a los convenios marco, los cuales se realizan desde el 2003 y se encuentran clasificados como Compras Coordinadas, definidas por la dirección de compras (<https://www.chilecompra.cl/comprascoordinadas/>) de este país como “una modalidad de compra, por la cual dos o más entidades regidas por la Ley de Compras (además de los organismos públicos adheridos voluntariamente o representados por la Dirección ChileCompra), agregan demanda mediante un procedimiento competitivo. Esto con el fin de lograr ahorros y reducir costos de transacción”.

Entre los 36 convenios marco en la plataforma de compras de este país, se encuentran los siguientes:

1. Suministro de Combustibles.
2. Alojamiento, Arriendo de espacios y Gastronomía.
3. Avisaje en Medios y suscripción en MCS escritos y online.
4. Pasajes aéreo-nacionales e Internacionales.
5. Artículos de escritorio y papelería.

Además, se está introduciendo una nueva tienda de convenios marco que, aparte de ofrecer un nuevo diseño y más flexibilidad, parece que permitirá una gestión automatizada del convenio, mayores compras y alto estándar tecnológico, incluyendo servicio en la nube y más seguridad.

Convenios Marco en Colombia

En Colombia se les conoce como “acuerdos marco”, en los cuales identifican los siguientes propósitos y beneficios: producir economías de escala, aumentar el poder de negociación del Estado y una sinergia de esfuerzos de las instituciones involucradas al compartir conocimientos y costos, de acuerdo con la descripción que se brinda en la página del Gobierno colombiano (www.colombiacompra.gov.co). En esa misma página, se pueden verificar los acuerdos marco que tienen actualmente, los cuales incluyen:

1. Acuerdo Marco de Soluciones de Videovigilancia y sus Mantenimientos.
2. Acuerdo Marco de Precios de Transporte Terrestre Automotor Especial de Pasajeros.
3. Acuerdo Marco de Software Empresarial.
4. Compra o alquiler de Equipos Tecnológicos y Periféricos.
5. Catálogo Servicio de Desinfección – IAD Emergencia COVID-19.

Convenios Marco en Perú

La plataforma de este país es Perú Compras (<https://www.gob.pe/perucompras>), de acuerdo con el Boletín Estadístico de Acuerdos Marco que emitieron en noviembre 2020, los definen como “un método especial de contratación a través de Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco, mediante el cual se realiza la contratación sin mediar un procedimiento de selección, siempre y cuando los bienes y/o servicios a contratar formen parte de dicho acuerdo”.

Entre los procedimientos que han realizado bajo esta figura de contratación se encuentra:

1. Útiles de escritorio, papeles y cartones.
2. Tuberías, sanitarios, cerámicos y pinturas.
3. Computadoras de escritorio, computadoras portátiles y escáneres.
4. Llantas, neumáticos y accesorios.
5. Materiales e insumos de limpieza, papeles para aseo y limpieza.

Convenios Marco en España

Un ejemplo de un país fuera de la región que también utiliza este tipo de contrataciones es España, que también los llama “acuerdos marco” como parte de la tipología Contratación Centralizada, de hecho, cuentan con una página con ese nombre (<https://contratacioncentralizada.gob.es/>) y donde se define el acuerdo marco:

Es la forma de racionalización técnica de la contratación consistente en preestablecer una serie de condiciones o términos que serán comunes a todos los contratos basados en ese acuerdo marco. Este sistema permite simplificar la gestión de los contratos y facilitar la adhesión de organismos o entidades, así como de Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Algunos de los que han tramitado son:

1. Suministro de vehículos turismos.
2. Suministro de ordenadores de mesa, ordenadores portátiles y monitores.
3. Suministro de mobiliario de despacho, de archivo, de bibliotecas, mamparas, clínico y geriátrico y de laboratorio.
4. Servicios de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios para la difusión de las campañas de publicidad institucional
5. Suministro de energía eléctrica.

CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO

En el presente capítulo, se delimitan las diferentes variables a utilizar para el desarrollo de la investigación propuesta. Tiene como fin primordial describir el proceso de investigación y los aspectos metodológicos. Se comienza desde el enfoque hasta determinar fuentes de información e instrumentos a aplicar.

Enfoque

La investigación surge del planteamiento de un problema que se pretende resolver, para ello, su enfoque define el proceso a seguir para lograr interpretar los fenómenos. En primera instancia, aparecieron dos opciones durante el siglo XX, cuantitativo o cualitativo y, más adelante, aparece la opción de enfoque mixto, la cual mezcla los dos anteriores.

El enfoque cuantitativo se basa en un conjunto de procesos, es mucho más riguroso, se refiere usualmente a conteos numéricos y métodos matemáticos. Tal y como lo señalan Hernández, Fernández y Baptista (2014, p. 4), prueba una hipótesis a partir de la recolección de datos, basándose en medición numérica y análisis estadístico. Los marcos de referencia, en este caso, son el positivismo, neopositivismo y pospositivismo.

El enfoque cualitativo tiene relación con la naturaleza, carácter y propiedades de los fenómenos, pudiendo desarrollar preguntas o hipótesis antes, durante o después de recolectar y analizar los datos. Según Hernández et al. (2014, p. 4) tiene su origen en Max Weber, quien reconoció que además de la descripción y medición de variables sociales, deben considerarse los significados subjetivos y la comprensión del contexto en el que ocurre el fenómeno. Surge de la fenomenología, constructivismo, naturalismo e interpretavismo.

En cuanto al enfoque mixto, mezcla lo cuantitativo y cualitativo, pudiendo dar mayor relevancia a uno u otro o mantenerlos de forma equitativa, por lo que también son multimetódicos. Tal y como lo señala Hernández et al. (2014) estos son utilizados “cuando se agrega valor al estudio en comparación con utilizar un único enfoque, porque regularmente implica la necesidad de mayores recursos económicos, de involucramiento de más personas, conocimientos y tiempo” (p. 536).

El enfoque de esta investigación es mixto porque integra elementos de enfoques cuantitativo y cualitativo para la recolección de datos y su posterior análisis. Tal y como lo definen

Hernández et al. (2014) en su obra Metodología de la Investigación este enfoque: “(...) implica un conjunto de procesos de recolección, análisis y vinculación de datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio o una serie de investigaciones para responder a un planteamiento del problema.” (p. 532). Se tomó información a partir de entrevistas, encuestas y datos sobre compras para realizar el análisis. Tal como lo señala Hernández et al. (2014), el enfoque mixto tiene varias bondades, tales como mayor teorización, una perspectiva más amplia y profunda, las indagaciones son más dinámicas, promueve la creatividad, hay mayor solidez y rigor, así como los datos pueden explorarse y explotarse mucho mejor; todo esto resulta para analizar la realidad objetiva y subjetiva.

Para esta investigación resultó apropiado un enfoque que permitiera analizar aspectos cuantitativos y cualitativos, con la finalidad de fundamentar adecuadamente el análisis de los elementos que conforman la metodología para el cálculo de ahorros generados a través de compras por convenio marco, por lo que no solamente se realizaron cuestionarios y análisis de datos de compras públicas, sino que se profundizó en otros elementos que influyen, tales como la normativa; se entrevistó a personas expertas en el tema y que habían trabajado con este tipo de contrataciones. Así como también se requirió una cantidad de datos que respaldaran las conclusiones y recomendaciones brindadas para que los resultados tengan validez, esto también permitió ampliar en un tema poco conocido y escasamente investigado, dando lugar a una contextualización más adecuada que utiliza un enfoque específico, sea cuantitativo o cualitativo.

Método

Los diseños propiamente del enfoque mixto difieren de los que son meramente cualitativos o cuantitativos. Respecto a los cuantitativos, señala Hernández et al. (2014) “en el enfoque cuantitativo, el investigador utiliza sus diseños para analizar la certeza de las hipótesis formuladas en un contexto en particular o para aportar evidencias respecto de los lineamientos de la investigación (si es que no se tienen hipótesis)” (p. 128), los que se pueden utilizar para este tipo de investigación son experimental o no experimental, los cuales se subdividen en varios tipos u opciones para llevarlos a cabo. En el caso de que sea cualitativa, Hernández et al. (2014) refiere que “las investigaciones cualitativas están sujetas a las condiciones de cada contexto en particular. En el enfoque cualitativo, el diseño se refiere al abordaje general que habremos de utilizar en el

proceso de investigación” (p.470). Entre los diseños a los que se puede acudir, están el fenomenológico, etnográfico, la teoría fundamentada, investigación-acción o el narrativo.

En cuanto al proceso de investigación mixto, de acuerdo con Hernández-Sampieri y Hernández y Mendoza (2008, como se citó en Hernández et al., 2014): “Realmente no hay un solo proceso mixto, sino que en un estudio híbrido concurren diversos procesos” (p. 540). Entre los diseños mixtos se encuentran: Exploratorio Secuencial (DEXPLOS), Explicativo Secuencial (DEXPLIS), Transformativo Secuencial (DITRAS), Triangulación Concurrente (DITRIAC), Anidado o Incrustado Concurrente de Modelo Dominante (DIAC), Anidado Concurrente de Varios Niveles (DIACNIV), Transformativo Concurrente (DISTRAC), e Integración Múltiple (DIM).

Para lograr los objetivos planteados, además de tratarse de un tema tan relacionado con aspectos de índole legal y esencialmente gubernamental que, al mismo tiempo, tiene que ver con aspectos de dinámica de mercado, datos generados de compras, productos transados, entre otros; resulta más conveniente un enfoque que permita una perspectiva más amplia y profunda, conciliando lo cualitativo y lo cuantitativo. También se considera que obtener datos de distintas fuentes permitió obtener diversidad de información de gran relevancia para la investigación. De ahí la decisión de un enfoque mixto, en este caso particularmente, se corroboró la información obtenida.

El diseño que corresponde a la presente investigación es de Triangulación Concurrente (DITRIAC), por la corroboración de resultados y validación entre datos cuantitativos y cualitativos, sin dar una mayor relevancia a uno o al otro, sino que se trabajan de forma simultánea e incluso se complementarán los resultados de ambas vertientes, así como se requiere una validación cruzada. Tal y como lo señala Hernández et al. (2014):

De manera simultánea se recolectan y analizan datos cuantitativos y cualitativos sobre el problema de investigación aproximadamente en el mismo tiempo. Durante la interpretación y la discusión se terminan de explicar las dos clases de resultados, y generalmente se efectúan comparaciones de las bases de datos. (p. 557)

Fuentes de Información

En este apartado se exponen las fuentes de información para resolver la interrogante que da origen a la presente investigación. Como indica Cruz-García (2019), “son instrumentos para el conocimiento, acceso y búsqueda de la información, su objetivo principal es el de buscar, fijar y

difundir la fuente de información implícita en cualquier soporte físico, estas se pueden catalogar desde diferentes perspectivas” (p. 1).

Fuentes Primarias

La fuente de información primaria es la información que sale directamente del instrumento, o bien, de acuerdo con Cruz-García (2019), “contienen información original, que ha sido publicada por primera vez y que no ha sido filtrada, interpretada o evaluada por nadie más” (p. 2). Es decir, es de donde se obtiene la información de primera mano.

La información de fuente primaria en esta investigación se obtuvo de encuestas que se enviaron a instituciones, aprovechando la plataforma Google Forms para comunicar y obtener las respuestas al cuestionario. Los correos electrónicos se obtienen de órdenes de pedido en SICOP, así se identifica al personal encargado de compra, principalmente de la proveeduría puesto que son quienes realizan los trámites. Otra fuente primaria de información son las entrevistas a personas que conocen del tema, ya sea porque han trabajado y/o aún trabajan en la DGABCA con convenios marco y su metodología, así como personas con conocimientos en contratación administrativa.

Fuentes Secundarias

Son compilaciones y referencias publicadas sobre un tema. Como indica Huamán (2011), “facilita el acceso a fuentes primarias” (p. 6). Es decir, la información es de segunda mano. La información de fuente secundaria provino de datos de estudios realizados por DGABCA, así como documentos de entes nacionales e internacionales reconocidos, de los cuales se extrajo información veraz y transparente.

Muestra

De conformidad con lo señalado por Hernández et al. (2014), la muestra “se centra en “qué o quiénes”, es decir, en los participantes, objetos, sucesos o colectividades de estudio (las unidades de análisis), lo cual depende del planteamiento y los alcances de la investigación” (p. 172).

Primero, se definió la unidad de muestreo, a fin de determinar cuál es la población que, para este estudio, correspondería a todas las instituciones usuarias de convenio marco, personal de la DGABCA y todos los datos sobre ahorros del convenio marco de mobiliario.

Se pueden definir las unidades de análisis como todas las personas que tienen conocimientos sobre contratación administrativa y que conocen los convenios Marco, esto incluye a funcionarios públicos que han trabajado en la DGABCA la metodología de ahorros y de las instituciones usuarias de este tipo de contratación que conocen la logística al comprar por la modalidad de convenio marco.

Para la parte cuantitativa, el muestreo es no probabilístico puesto que se debe consultar con personas que conozcan del tema y puedan brindar información específica al respecto. De conformidad con lo señalado por Hernández et al. (2014): “suponen un procedimiento de selección orientado por las características de la investigación, más que por un criterio estadístico de generalización. Se utilizan en diversas investigaciones cuantitativas y cualitativas” (p. 189). Las encuestas (cuestionarios) fueron completadas por personal de algunas proveedurías de instituciones usuarias de SICOP, quienes hacen uso de la modalidad de Convenio Marco para adquirir mobiliario. Estas personas pueden ser proveedores institucionales, analistas de compras u otros relacionados con los trámites que realizan dichos departamentos para comprar a través de convenio marco. El listado que se tomó de referencia proviene del documento “Informe: Prórroga del Convenio Marco para la Adquisición de Mobiliario de Oficina y Escolar Licitación Pública 2016LN-000001-0009100001”, de esta manera la muestra la constituyen quienes contesten; por lo que corresponde a un muestreo por conveniencia.

Tabla 3.

Muestra Encuestas a Instituciones

N.º	INSTITUCIÓN	PUESTO	RAZÓN
1	Agencia De Protección de Datos de los Habitantes - PRODHAB	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	Los funcionarios que respondan a la encuesta deben conocer acerca de la modalidad de contratación a través de convenio marco.
2	Centro Nacional de la Música	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
3	Comisión Nacional de Prevención De Riesgos y Atención de Emergencias	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
4	Consejo de Transporte Público	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
5	Consejo Nacional de Concesiones	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
6	Consejo Nacional de Personas con Discapacidad	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	

N.º	INSTITUCIÓN	PUESTO	RAZÓN
7	Consejo Nacional de Vialidad	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
8	Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
9	Consejo Superior de Educación	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
10	Consejo Técnico de Aviación Civil	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
11	Dirección Nacional de Notariado	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
12	Fideicomiso 872 MS-CTAMS-BNCR	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
13	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
14	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
15	Instituto Costarricense sobre Drogas	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
16	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
17	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
18	Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
19	Junta Administrativa del Archivo Nacional	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
20	Junta Administrativa del Registro Nacional	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
21	Junta Administrativa Imprenta Nacional	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
22	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
23	Ministerio de Ambiente y Energía	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
24	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	

N.º	INSTITUCIÓN	PUESTO	RAZÓN
25	Ministerio de Cultura y Juventud	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
26	Ministerio de Educación Pública	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
27	Ministerio de Hacienda	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
28	Ministerio de Justicia y Paz	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
29	Ministerio de la Presidencia	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
30	Ministerio De Obras Públicas Y Transportes	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
31	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
32	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
33	Ministerio de Seguridad Pública	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
34	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
35	Ministerio Gobernación y Policía	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
36	Municipalidad de Aserri	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
37	Municipalidad de Parrita	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
38	Municipalidad de San Ramón	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
39	Museo Nacional de Costa Rica	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
40	Servicio Fitosanitario del Estado	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
41	Servicio Nacional de Salud Animal	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
42	Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	

N.º	INSTITUCIÓN	PUESTO	RAZÓN
43	Teatro Nacional de Costa Rica	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
44	Teatro Popular Melico Salazar	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
45	Tribunal Registral Administrativo	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
46	Tribunal Supremo de Elecciones	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	
47	Laboratorio Costarricense de Metrología (LACOMET)	Proveedor(a) u otro funcionario de la proveeduría institucional	

Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

La selección de datos en los cuales se basó la comparación, el muestreo es discrecional, o sea, seleccionando aquellos informes disponibles con datos específicos sobre ahorro en los convenios marco en general; también de la contratación de convenio marco, específicamente de mobiliario, tanto la que se desarrolló en CompraRed como la que se desarrolla en SICOP. Asimismo, se obtienen datos de ahorros de informes emitidos por la DGABCA del Ministerio de Hacienda, la CGR, estudios de gobernanza realizados en distintos países por la OCDE.

Se contempló la realización de entrevistas al personal que trabajó con anterioridad y trabaja actualmente en el departamento de Compras Consolidadas de la DGABCA, a su vez, con personas expertas en el tema de contratación administrativa a nivel nacional, se estimó de 12 a 15 personas.

Fue considerado un muestreo experto, debido a la particularidad del fenómeno a estudiar, pues debía considerarse el nivel de conocimiento del tema. Como lo exponen Hernández et al. (2014): “En ciertos estudios es necesaria la opinión de expertos en un tema. Estas muestras son frecuentes en estudios cualitativos y exploratorios para generar hipótesis más precisas o la materia prima del diseño de cuestionarios.” (p. 387). Esto permitió profundizar en datos por indagar.

Tabla 4.

Muestra para Entrevistas a Personas Funcionarias y Expertas

N.º	Dónde	Razón	Iniciales
1	Ministerio de Hacienda	Ex directora de la DGABCA	PNV
2	Ministerio de Hacienda	Ex director de la DGABCA	FQA
3	Consultor independiente	Anterior jefe del departamento de Compras Consolidadas que inició los convenios marco	EZS

N.º	Dónde	Razón	Iniciales
4	Ministerio de Hacienda	Anterior encargada del Depto. de Compras Consolidadas	ACL
5	Ministerio de Hacienda	Anterior jefe del Depto. de Compras Consolidadas	RBB
6	Ministerio de Hacienda	Anterior jefe del Depto. de Compras Consolidadas	DML
7	Ministerio de Hacienda	Jefe actual del Depto. de Compras Consolidadas	EVS
8	Contraloría General de la República	Economista que trabajó en DGABCA y estuvo involucrado con el tema de ahorros	JPAC
9	Ministerio de Economía	Economista que trabajó en DGABCA y estuvo involucrado con el tema de ahorros	TVC
10	Ministerio de Hacienda	Economista que trabajó en DGABCA	AGA
11	Ministerio de Hacienda	Economista que trabaja en DGABCA	AMC
12	Ministerio de Hacienda	Economista que trabaja en DGABCA	JPV
13	Ministerio de Hacienda	Analista de Contrataciones de DGABCA	WCM
14	Asesor y consultor independiente	Abogado experto en Contratación Administrativa	ACC
15	Abogado, profesor y conferencista independiente	Abogado experto en Contratación Administrativa	EJL

Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Este tipo de muestreos se seleccionaron debido al limitado conocimiento sistematizado que existe, inclusive en el mismo sector público, sobre los convenios marco, a pesar de saberse aspectos de contratación administrativa, es reducida la cantidad de personas que cuentan con suficiente comprensión y con un criterio válido o que haya tenido experiencia en este ámbito. Por esta razón se decide realizar una selección con muestras dirigidas.

Unidades de Análisis

Variables

Tomando en consideración que la presente investigación tiene un enfoque mixto, se presenta tanto un análisis cuantitativo como cualitativo. A continuación, se presentan las unidades de análisis cuantitativo que corresponden a variables.

Análisis Cuantitativo. En el siguiente cuadro, se pueden observar las variables correspondientes a cada objetivo, así como los indicadores y elementos relacionados:

Tabla 5.

Matriz de Conceptualización cuantitativa

Objetivo	Variable	Indicador	Definición Conceptual	Definición Operacional	Definición Instrumental
Identificar aspectos de trámite asociados a percepción de ahorro de los convenios marco, promovidos por la DGABCA, para la adquisición de mobiliario del 2015 al 2019 de parte de las proveedurías.	Convenios marco promovidos por la DGABCA.	Tipos de contrataciones, de bienes y/o servicios.	Los convenios marco son licitaciones públicas de cuantía inestimable que se tramitan a través de la plataforma de compras públicas, para la adquisición de bienes y servicios de uso común y continuo en las instituciones usuarias.	Encuesta a personal de proveedurías.	1. Sexo a) Hombre. b) Mujer. 2. Edad a) Entre 20-30 años. b) Entre 30-40 años. c) Entre 40-50 años. d) Más de 50 años. 3. Cargo que desempeña en el departamento al que pertenece dentro de la institución

Objetivo	Variable	Indicador	Definición Conceptual	Definición Operacional	Definición Instrumental
					4. Experiencia en el mismo puesto a) Menos de 5 años. b) Entre 5 y 10 años. c) Entre 10-15 años. d) Más de 15 años. 5. Indique su nivel de estudios a) Técnico / Diplomado. b) Bachillerato universitario. c) Licenciatura. d) Posgrado. 6. Profesión 7. ¿Conoce la modalidad de compra a través de convenio marco? a) Sí b) No 8. ¿La institución para la cual labora ha realizado compras a través de convenio marco? a) Sí b) No c) No sabe

Objetivo	Variable	Indicador	Definición Conceptual	Definición Operacional	Definición Instrumental
					9. ¿La institución para la cual labora ha realizado compras de mobiliario a través de convenio marco? a) Sí b) No c) No sabe 10. ¿Cuáles convenios de bienes ha utilizado de forma más frecuente? () Suministros de útiles de oficina () Mobiliario () Construcción () Pinturas y diluyentes () Llantas () Materiales de Limpieza () Otros 11. ¿Cuáles ahorros obtiene la institución por la compra a través de convenio marco? () Materiales () Horas hombre () Precio () Otros: _____ 12. ¿Cómo califica la experiencia al realizar compras a través de convenio marco?

Objetivo	Variable	Indicador	Definición Conceptual	Definición Operacional	Definición Instrumental
					() Excelente () Muy buena () Buena () Regular () Mala 13. ¿Cuál aspecto considera que brinda más beneficios a las instituciones usuarias de los convenios marco? () Materiales () Horas hombre () Precio () Otros: _____ 14. ¿Se perciben economías de escala al comprar por convenio marco? a) Sí b) No 15. ¿Cuáles otros beneficios considera que podrían incluirse en el cálculo de ahorros mediante este tipo de licitación? 16. ¿Considera que el convenio marco da mayor agilidad al funcionamiento de las proveedurías? a) Sí

Objetivo	Variable	Indicador	Definición Conceptual	Definición Operacional	Definición Instrumental
					b) No c) No sabe 17. ¿Conoce la metodología que utiliza la DGABCA para medir los ahorros generados por los convenios marco? a) Sí b) No 18. Si la conoce, ¿considera que es la manera más adecuada para realizar dicho cálculo o podría proponerse algo diferente? c) Sí d) No e) N/A 19. ¿Los precios de los productos a través de convenio marco son mejores que los que se obtienen a través de procedimientos tradicionales que lleva a cabo la proveeduría? a) Sí b) No 20. Se ha apartado la proveeduría institucional del uso de convenio marco

Objetivo	Variable	Indicador	Definición Conceptual	Definición Operacional	Definición Instrumental
					debido a que se encuentran mejores beneficios tal y como lo indica el artículo 115 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa: () Muchas veces () Algunas veces () Pocas veces () Nunca
Comparar los datos de ahorros obtenidos de las licitaciones de convenio marco para adquirir mobiliario del año 2015 al 2019.	Datos de ahorros.	Compras a través de convenio marco de mobiliario y datos de ahorros a través de Convenio Marco.	El ahorro en el sector público se comprende como la disminución de costos que permitan una eficiencia en operaciones financieras del Gobierno. En el caso de compras públicas, se refiere a la adquisición de bienes y servicios de calidad a un costo razonable, en relación con valores de mercado, calidad y una serie de elementos que se encuentren en concordancia con la satisfacción del interés público.	Análisis comparativo de Datos Secundarios.	Expediente electrónico de licitaciones de convenio marco de mobiliario: 2010LN-000002-CMBYC en CompraRed (Informe de prórroga del 2012 al 2015) y 2016LN-000001-0009100001 en SICOP (Informes de prórroga del 2018, 2019 y 2020), Informes de BID y CGR.

Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Categorías

Análisis Cualitativo

Al ser un estudio con un enfoque mixto existe un análisis de tipo cualitativo, para el que se valora la categoría para el objetivo como lo muestra la matriz de conceptualización a continuación:

Tabla 6.

Matriz de conceptualización cualitativo

Objetivo	Categoría de Análisis	Subcategoría	Definición Conceptual	Instrumento	Ítem
Distinguir los elementos de la metodología vigente para el cálculo de ahorros que obtienen las Instituciones del Sector Público al realizar compras de mobiliario, utilizando los convenios marco promovidos por la DGABCA.	Elementos de la metodología vigente para el cálculo de ahorros: precio, horas hombre y materiales.	Metodología para el cálculo de ahorros que se encuentra vigente	La Metodología se comprende como un concepto global referido al estudio del Método (o métodos) desde un proceso sistemático, en el cual se adquieren modos y formas de conocimiento. El Método es considerado el camino para obtener un fin de manera ordenada, desde un conjunto de reglas. El cálculo de ahorros es la forma en que se miden las economías obtenidas a través de ciertas actividades.	Entrevistas a personas expertas por grupo de experticia. Se diseñaron 4 modelos de entrevista por experticia: 1. Economistas y Analistas. 2. Exdirectores. 3. Jefaturas. 4. Personas expertas externas.	Sexo a) Hombre. b) Mujer. Edad a) Entre 20-30 años. b) Entre 30-40 años. c) Entre 40-50 años. d) Más de 50 años. Experiencia en el mismo puesto a) Menos de 5 años. b) Entre 5 y 10 años. c) Entre 10-15 años. d) Más de 15 años. Nivel de Estudios a) Técnico / Diplomado. b) Bachillerato universitario. c) Licenciatura. d) Posgrado.

Objetivo	Categoría de Análisis	Subcategoría	Definición Conceptual	Instrumento	Ítem
					Profesión ¿Conoce la modalidad de compra a través de convenio marco? ¿Conoce la metodología de ahorros para el cálculo de ahorros a través de convenio marco? ¿Qué opina sobre la metodología para calcular los ahorros generados por compras a través de convenios marco? ¿Considera que los elementos actuales (horas, precios y materiales) son referencia suficiente para medir los ahorros de bienes comprados a través de convenio marco? ¿Cuáles otros aspectos propondría para el cálculo de ahorros? En algún momento se estaba trabajando con el BID para desarrollar un modelo econométrico, ¿por qué considera que no se implementó? ¿En qué medida consideraría posible aplicar un modelo de ese tipo en este momento? ¿Cada cuánto cree usted que debería actualizarse o revisarse la metodología y a cuáles profesionales implicaría? ¿Por qué considera relevante el ahorro en horas, precios y materiales al comprar a través de los convenios marco?

Objetivo	Categoría de Análisis	Subcategoría	Definición Conceptual	Instrumento	Ítem
					¿Considera real el cálculo de horas hombre en proporción con las diferencias salariales entre trabajadores de distintas instituciones? ¿Cómo se refleja el ahorro por economías de escala que se obtienen a través de este tipo de licitación? ¿De qué manera se podría medir o calcular el ahorro por la disminución de pérdida de bienes por problemas de almacenamiento? Con los cambios en las condiciones laborales que se han presentado por la pandemia, se presentan de igual manera cambios en el cálculo de ahorro en materiales de la manera en que se establece en el procedimiento, ¿Cómo se podría adaptar el cálculo de ahorro de materiales? ¿El 25% del total de opciones de negocio resulta suficiente para valorar un ahorro en precios o es más conveniente otro porcentaje? ¿Cómo cree que se vea afectada la percepción de ahorro real por los reajustes de precio? ¿La generación de ahorros fue un tema importante en su gestión? ¿Cuál elemento de la metodología para el cálculo de ahorro considera de mayor relevancia? (horas, precios y materiales) ¿Existe la posibilidad de generar enlaces para obtener información de otras dependencias de

Objetivo	Categoría de Análisis	Subcategoría	Definición Conceptual	Instrumento	Ítem
					Hacienda para identificar ahorros y beneficios generados? ¿Cuáles limitaciones encuentra en la metodología actual? ¿Conoce de otras metodologías utilizadas en otros países como Chile? ¿Cuáles tipos de cálculo de ahorro se pueden contemplar aparte del comparativo que se realiza actualmente?

Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Instrumentos Utilizados en la Investigación

Los instrumentos que se proponen deben responder a las variables de la investigación, y considerar los objetivos específicos planteados; por tanto, se han propuesto los que se adapten mejor a la investigación y el problema que se intenta resolver. El tipo de investigación es mixta y por ello se utilizaron instrumentos tanto de tipo cuantitativo como cualitativo. Se comienza explicando los cuantitativos y después el instrumento cualitativo.

Instrumentos Cuantitativos

Cuestionarios. Tal y como lo indica Chasteauneuf (2009, como se citó en Hernández et al., 2014), es un “conjunto de preguntas respecto de una o más variables que se van a medir”(p. 217). La versatilidad de este instrumento permite que sea utilizado en todo tipo de temáticas y obtener resultados precisos, puesto que tiende a utilizar más preguntas cerradas que abiertas.

En este caso el cuestionario permite un mayor acercamiento con las instituciones usuarias y que pueden brindar información valiosa.

Análisis de Datos secundarios (Recolectados por Otros Investigadores).

De acuerdo con Hernández et al. a (2014) “implica la revisión de documentos, registros públicos y archivos físicos o electrónicos” (p. 252), por lo que requiere búsqueda de información y el análisis de datos de fuentes variadas.

Este instrumento es adecuado para la investigación, debido a que existen fuentes secundarias que han trabajado con información brindada por los entes públicos o por investigaciones que ellos mismos han llevado a cabo, como es el caso de la DGABCA, y son totalmente confiables, como es el caso de la CGR, el BID y la OCDE. De esta manera, se recopilan y analizan datos relacionados con compras públicas y ahorros obtenidos a través de convenio marco, inclusive se obtienen reportes o informes del sistema de compras públicas. Este análisis puede incluir la elaboración de cuadros comparativos y graficar para demostrar el resultado del cruce de información obtenida.

Instrumentos Cualitativos

Entrevistas. Las entrevistas pueden ser de distintos tipos: estructuradas, semiestructuradas y no estructuradas o abiertas (Ryen, 2013; y Grinnell y Unrau, 2011), así como también se encuentran entrevistas cualitativas o cuantitativas. Es un instrumento flexible y que permite una mayor interacción entre la persona entrevistada y quien entrevista, esta dinámica permite ajustar aspectos como el lenguaje y el orden de las preguntas.

Se estructuraron varios tipos de entrevista con el propósito de enfocar al conocimiento de cada persona. Se tiene una entrevista para las personas economistas y analistas que han trabajado directamente con la metodología; también hay otra entrevista enfocada a jefaturas del departamento y una entrevista para exdirectores que tienen conocimiento desde otro punto de vista; todos los instrumentos son estructurados, con la finalidad de dar una guía que, al tener preguntas abiertas, permite que se genere una conversación más amplia. Algunas preguntas se repiten en varias entrevistas y otras son específicas para cada caso.

En cuanto la entrevista a personas expertas externas, se genera un formato; sin embargo, este quedó pendiente de poder ser aplicado porque no se tenía certeza de cuanto sabían estas personas al no estar tan involucradas con la metodología directamente.

Este instrumento brinda un respaldo valioso, mediante un acercamiento a las personas que más conocen del tema, las cuales brindarán perspectivas enriquecedoras acerca de personal ajeno a la operatividad y con quienes han trabajado directamente, además de que han ostentado puestos de distinta categoría, por lo que visualizan esta temática desde distintos ángulos.

Procedimiento de Recolección y Análisis de Datos

Para el caso de los cuestionarios, se utilizó una plataforma de encuestas en línea, por la facilidad que ofrecen para la obtención de respuestas por parte de personal de las proveedurías de las instituciones, a quienes se les hizo llegar el link para ingresar al cuestionario mediante correo electrónico, en el cual también se hace una especie de portada e introducción. De esta manera, los resultados se verán reflejados automáticamente. Para obtener la mayor cantidad posible de respuestas, se dio el plazo de una semana para que se enviaran las respuestas. Una vez obtenidas, se procedió a graficar y analizarlas. También se llamó a la persona que recibió el cuestionario para realizar una presentación.

Los datos de fuente secundaria se obtuvieron de los datos de acceso abierto publicados, así como informes en los expedientes electrónicos de las licitaciones 2010LN-000002-CMBYC y 2016LN-000001-0009100001, en CompraRed y SICOP, respectivamente. Se verificaron datos emitidos por otros entes nacionales e internacionales. Se contactó también a personal de la DGABCA para obtener más información acerca de ahorros obtenidos a través de la contratación por convenio marco de mobiliario. Una vez recopilada toda la información, se realizará una comparación de los datos en ambos convenios y se analizará para mostrar los datos de ahorro a través del tiempo y así relacionarlos con las respuestas que se obtengan de las encuestas y las entrevistas.

Se entrevistó a personas externas a la organización con una mayor objetividad y se consultó al personal que estuvo anteriormente y que todavía trabaja en la DGABCA; todo con miras a entender lo que ha sucedido a través del tiempo, de forma que se identificaron situaciones y factores que han influido en la determinación de la metodología para calcular los ahorros y la forma en que la DGABCA ha desarrollado el tema. A través de las entrevistas, se discutieron las mismas temáticas, con opciones de respuestas amplias al respecto, con referencias específicas y, dada la situación que se está enfrentando con el COVID y el teletrabajo, realizadas reuniones por medio de plataformas como Zoom, Teams y, en último caso, reunirse de forma personal.

Con toda esta información, se podrán obtener conclusiones y recomendaciones, también definir una propuesta posterior.

Para el análisis de información y gráficos, se utilizarán programas de Microsoft Office y Google Forms.

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE RESULTADOS

Encuesta

La encuesta es estructurada y se envía a personal de las proveedurías de las instituciones que se encontraron en la Tabla 4 del “Informe: Prórroga del Convenio Marco para la Adquisición de Mobiliario de Oficina y Escolar Licitación Pública 2016LN-000001-0009100001” (p. 29-30), emitido en el mes de mayo de 2020. De acuerdo con datos en las órdenes de pedido en SICOP en el trámite de mobiliario, se identificaron correos electrónicos del personal de proveeduría y se envió el mismo aún de una a tres personas por cada institución, a que se identificara como personal de la proveeduría.

De 47 instituciones, a las cuales se envió la encuesta, se recibió respuesta de 16 personas de 14 instituciones, que representa el 29.79%, por lo que se considera representativo para la información que se desea obtener. Cabe aclarar que se aceptaron todas las respuestas, aunque sean de la misma institución, porque cada persona tiene una visión distinta de cómo se desarrolla la licitación de convenio marco y las compras a través de esta dependiendo del puesto que se ostente, por tanto, es válido considerar todas las perspectivas.

Tabla 7

Instituciones que respondieron la encuesta

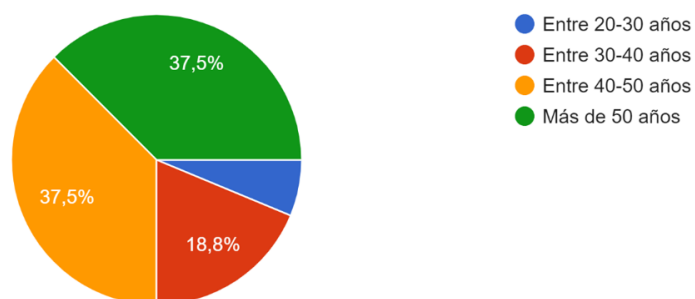
INSTITUCIÓN
Agencia de Protección de Datos de Los Habitantes - PRODHAB
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
Dirección Nacional de Notariado
Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria
Ministerio de Agricultura y Ganadería
Ministerio de Educación Pública
Ministerio de Hacienda
Ministerio de la Presidencia
Ministerio Gobernación y Policía
Servicio Fitosanitario del Estado
Servicio Nacional de Salud Animal
Sistema Nacional de Áreas de Conservación
Teatro Nacional de Costa Rica
Laboratorio Costarricense de Metrología (LACOMET)

Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Gráfico 1

Edad

Edad

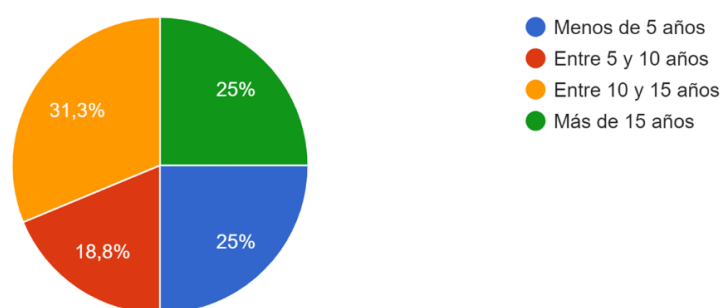


Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Gráfico 2

Experiencia en el mismo puesto

Experiencia en el mismo puesto



Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Como parte de los datos generales de las personas encuestadas, se encuentra que la mayoría tiene de 40 años de edad en adelante, aspecto que está relacionado con el puesto que tienen y su experiencia, porque el 56.3% tiene más de 10 años de experiencia en el mismo puesto, esto quiere

decir que, aparte de una mayor estabilidad, su nivel de conocimiento es mayor en cuanto a las funciones que desarrollan, así, sus respuestas son más confiables.

Cuadro 1

Puesto en la institución

Puesto en la institución	Cantidad
Compras	1
Coordinadora institucional de Convenio Marco	1
Gestor de la información	1
Jefatura	5
Proveedor(a)	5
Secretaria	1
Oficial de registro	1
Subdirector	1

Nota: Elaboración propia(2021).

En cuanto al cargo que desempeñan en el departamento al que pertenece dentro de la Institución, la mayoría de las personas encuestadas que respondieron tienen un puesto de jefatura o son quienes ostentan el cargo de proveedor (a) institucional.

Cuadro 2

Profesión

Profesión	Cantidad
Administración (empresas / negocios)	8
Administración Pública	1
Secretaria	1
Contaduría	2
Derecho	1
Estudiante de Ingeniería en Diseño Industrial	1

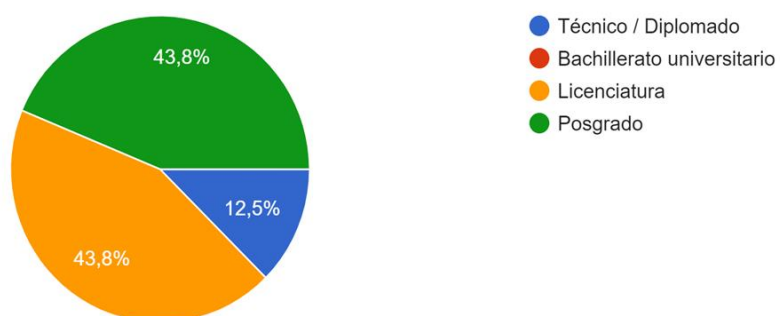
Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Asimismo, la mayoría de estas personas tienen profesiones de la categoría de Ciencias Económicas, principalmente Administración de Empresas o Negocios.

Gráfico 3

Nivel de estudios

Indique su nivel de estudios



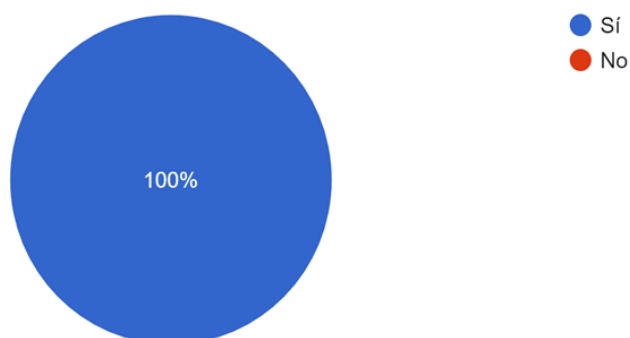
Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

En cuanto al nivel de estudios, y en concordancia con lo anteriormente mencionado, la mayoría tiene una licenciatura o posgrado.

Gráfico 4

Conocimiento de la modalidad de compra a través de convenio marco

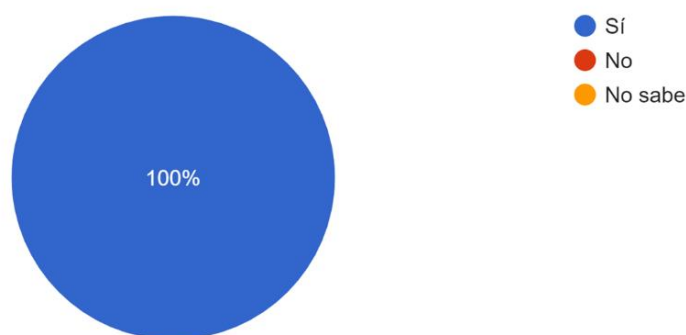
¿Conoce la modalidad de compra a través de convenio marco?



Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Gráfico 5*La institución ha realizado compras por convenio marco*

¿La institución para la cual labora ha realizado compras a través de convenio marco?

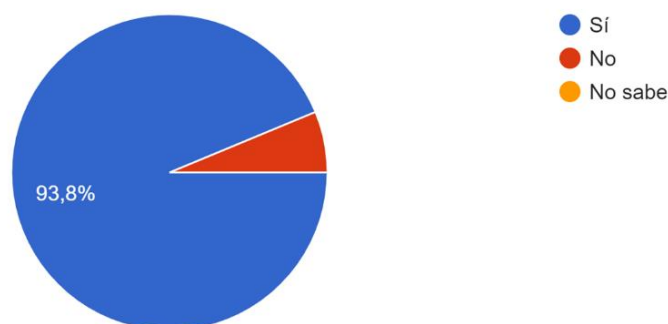


Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Todos conocen la modalidad de compra por convenio marco y, adicionalmente, se corrobora que en todos los casos la institución en la que se encuentra actualmente laborando ha realizado compras mediante esta modalidad de Contratación Administrativa.

Gráfico 6*Compras por convenio marco de mobiliario*

¿La institución para la cual labora ha realizado compras de mobiliario a través de convenio marco?



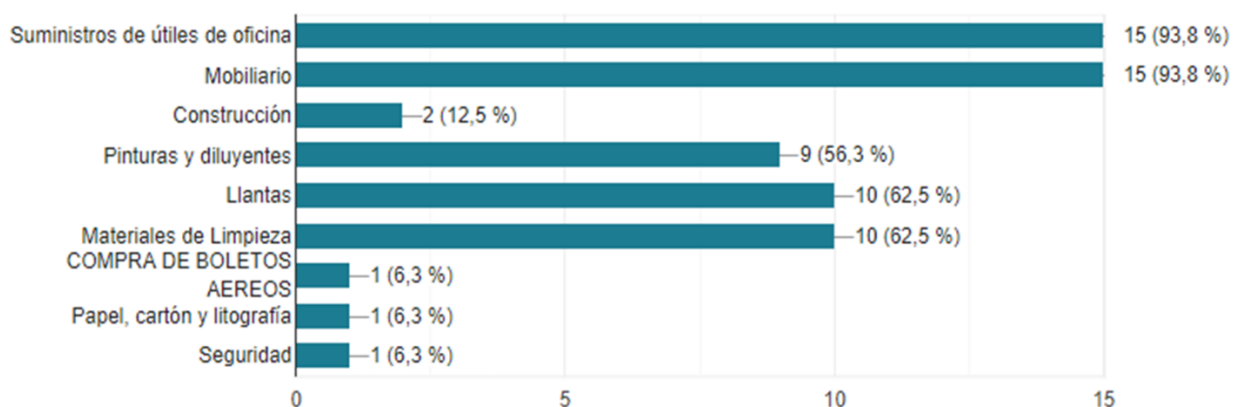
Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Se identifica que solamente en un caso se respondió que no se había comprado en el convenio marco de mobiliario. Esto puede ser debido a la rotación de personal en las proveedurías, considerando que mobiliario no es un bien de compra tan frecuente, por lo que la persona no identifica compras en el tiempo que se ha encontrado en el puesto actual. Se llega a esta conclusión porque el informe se elaboró con datos del 2019 y esta encuesta se respondió en el presente año, 2021, que también lleva a considerar la situación particular que se presentó con la pandemia por COVID-19 que conllevó cambios no solamente a nivel local sino mundial.

Gráfico 7

Convenios marco de uso más frecuente

¿Cuáles convenios de bienes ha utilizado de forma más frecuente?



Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

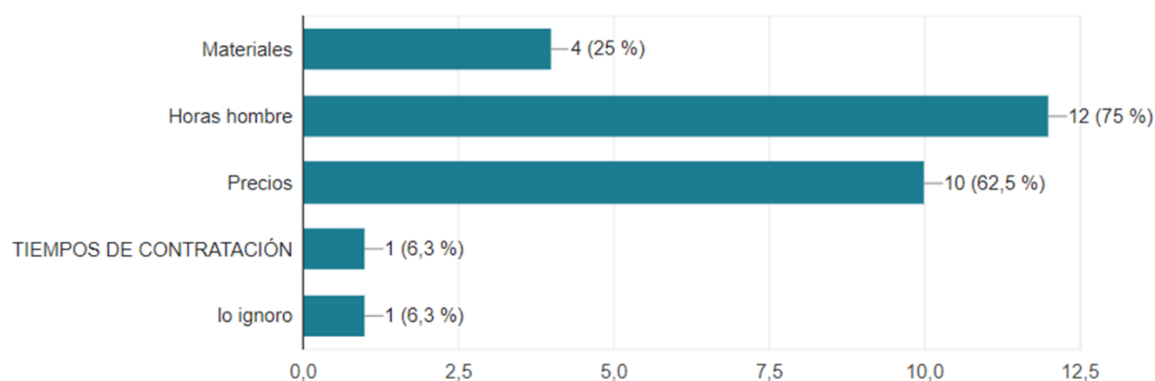
Actualmente se cuenta con 9 convenios vigentes en ejecución, sin embargo, los bienes y servicios transados por convenio marco han sido aún más variados. Por esto es que, a pesar de que actualmente no hay convenio de “Boletos Aéreos” vigente, se encuentra en la respuesta brindada por una institución. La licitación correspondiente a compra de mobiliario es una de las más importantes, junto con la de suministro de útiles de oficina, ambas han tenido una continuidad a diferencia de otros como el caso de construcción, materiales de limpieza o seguridad que, por distintos motivos, no han tenido la misma continuidad y se han presentado períodos que no se

encontraron en ejecución. Entre las razones se puede mencionar el cambio de la plataforma CompraRed a SICOP y la modificación del RLCA.

Gráfico 8.

Ahorros a través de convenio marco

¿Cuáles ahorros obtiene la institución por la compra a través de convenio marco?

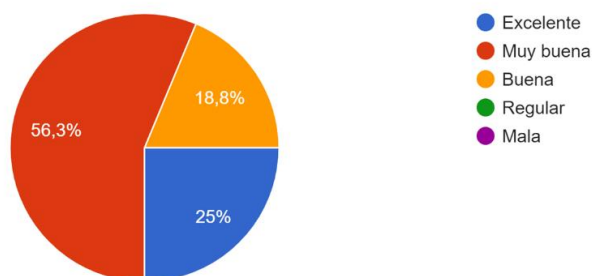


Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

En todos los casos se identificaron ahorros al realizar compras a través de convenio marco, dándole un mayor peso a las horas hombre por la celeridad de realizar una orden de pedido en cuanto se identifique la necesidad en la Administración y se reitera, en una respuesta adicional, que hay ahorros en tiempos de contratación; seguido en importancia por el precio, considerándose así que se perciben mejores precios de acuerdo con la calidad de productos que se ofrecen en estas licitaciones, porque este aspecto se encuentra en función de la descripción de producto solicitada en el cartel y los requisitos de admisibilidad que aseguren proveedores en mayor medida confiables y responsables.

Gráfico 9.*Calificación de la experiencia de compra a través de convenio marco*

¿Cómo califica la experiencia al realizar compras a través de convenio marco?



Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Se observa que la mayoría ha tenido una experiencia Excelente y Muy Buena, como resultado de licitaciones que facilitan el proceso de compra, generando eficiencia y ahorros en precios para la compra de los bienes, presentando una respuesta altamente positiva esta modalidad de contratación.

Gráfico 10.*Aspecto más beneficioso al comprar por convenio marco*

¿Cuál aspecto considera que brinda más beneficios a las instituciones usuarias de los convenios marco?



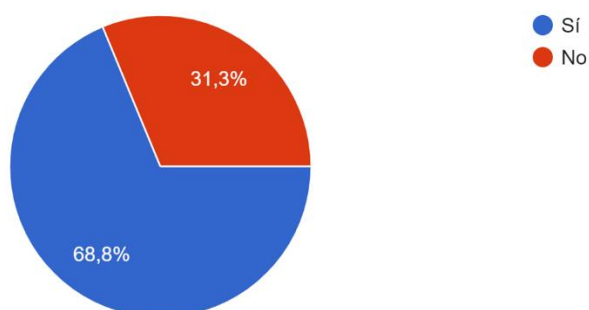
Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Se consultó sobre cuál aspecto de los que se valoran en la metodología se considera más beneficioso, y viene muy de la mano con el gráfico 8, sobre los ahorros que se identifican en convenio marco. No solamente es el mayor ahorro percibido, sino que es un gran beneficio que se puede explorar aún más para que su valoración sea la adecuada. En concordancia con el Art. 2º del RLCA, se están cumpliendo a cabalidad los principios de eficiencia y eficacia, porque no solamente se están cumpliendo las metas y objetivos de la entidad, sino que también permite seleccionar una oferta conveniente con un apropiado uso de los recursos para la satisfacción del interés público. Sin embargo, cabe destacar que el precio representa menos de la mitad de importancia relativa con respecto a las horas hombre.

Gráfico 11

Percepción de economías de escala en convenio marco

¿Se perciben economías de escala al comprar por convenio marco?



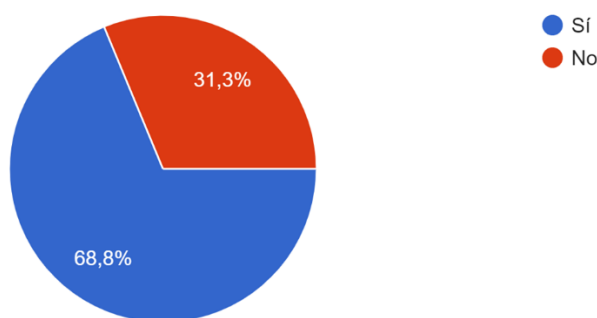
Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

A pesar de tener una respuesta tan positiva, se considera que la baja percepción de economías de escala se encuentra íntimamente relacionada con una percepción de que los precios en convenio marco no siempre son los mejores. Aun así, se requiere una valoración más profunda del porqué, considerando si el personal de las proveedurías ha valorado productos con la misma descripción y nivel de calidad que los ofrecidos en convenio marco para emitir ese criterio.

Gráfico 12

Percepción de precios

¿Los precios de los productos a través de convenio marco son mejores que los que se obtienen a través de procedimientos tradicionales que lleva a cabo la proveeduría?



Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Como se observa en la pregunta sobre si los precios en convenio marco son comparativamente mejores a los que se obtienen por procedimientos tradicionales, la mayoría cree que sí, contradiciendo lo anterior en parte; por esto debe profundizarse en el análisis del precio dentro de la metodología y considerar una comunicación más abierta entre el ente rector y las instituciones para comprender a qué se debe esta disonancia.

Como parte del ejercicio de investigación, se pregunta si existen otros beneficios que se pudieran incluir en el cálculo de ahorros que se realiza a este tipo de licitaciones, a lo que respondieron:

1. Cumplimiento de la normativa.
2. Mejora el tiempo de adquisición y satisfacción de las necesidades, desde la decisión inicial hasta el recibo de los bienes o servicios.
3. Relativamente existe un beneficio en cuanto al precio y la calidad de los bienes y servicios por estar bien definidos.
4. Mejora de códigos.
5. Las empresas siempre presentan un inventario de bienes.
6. Tiempo en hacer un proceso de compra por convenio es más fácil.

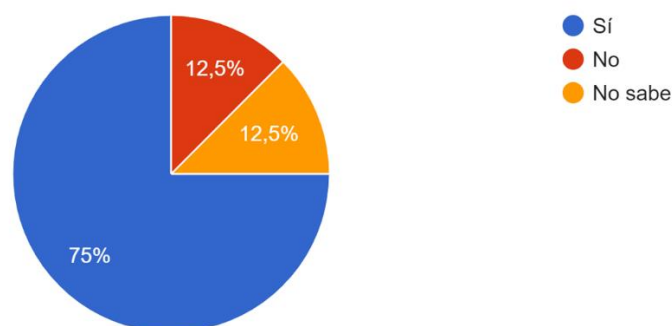
7. Adquirir en un menor tiempo.
8. Tiempos de entrega.
9. Tiempo en la resolución de recursos (objeción, revocatoria, apelación).
10. Incluye más opciones en cada elección.
11. Tiempo, es un trámite mucho más expedito.
12. El costo que tiene para la Administración iniciar procesos de contratación por separado.
13. Los convenios marco están en función de las economías de escala y ahorro horas hombre.

Se considera que las respuestas se encuentran muy de la mano con los elementos actuales de la metodología de ahorros. Esto quiere decir que, al menos en lo correspondiente a horas hombre, debe existir un cálculo que demuestre el ahorro en tiempo y no solo monetariamente, porque se insiste mucho en este. En cuanto a precio, se requiere hacer algo porque, por alguna razón, no se está percibiendo un ahorro en ese sentido, sea porque no se están dando a conocer las verdaderas ventajas de los bienes dentro del convenio, los cuales puede que estén brindando un mayor nivel de calidad o cuenten con certificaciones que respalden una sustentabilidad, que se den mejores garantías que en otras licitaciones, etc., y todos estos aspectos afecten el precio final, pero que sea más ventajoso para satisfacer los requerimientos solicitados. O si, por el contrario, se debe mejorar y dar un mayor seguimiento a los precios de referencia a la hora de evaluar ofertas.

Gráfico 13

Agilidad en el funcionamiento de las proveedurías

¿Considera que el convenio marco da mayor agilidad al funcionamiento de las proveedurías?

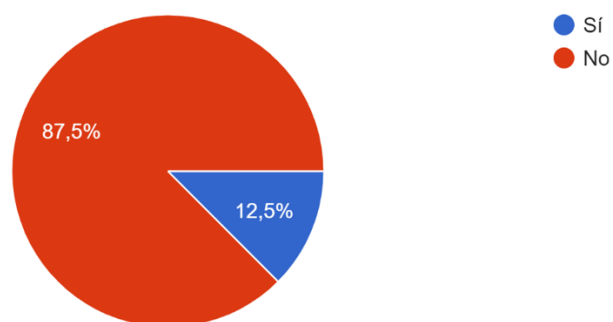


Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Ciertamente, al indicarse de forma tan clara que el ahorro más significativo es en tiempo, que las horas hombre tienen una percepción altamente positiva desde la óptica de las proveedurías, constituyéndose como el elemento más importante de acuerdo con los resultados de la presente encuesta, tiene mucho sentido que el 75% de las personas encuestadas considere que el convenio marco da mayor agilidad a los departamentos de proveeduría institucional. Básicamente se trata de acortamiento de plazos y disminuir procedimientos incómodos o tediosos, como los recursos de objeción, revocatoria o apelación. Parte de la agilidad que brinda también se canaliza por el hecho de no afectar con respecto al fraccionamiento ilícito, el cual se prevé en el Art. 13 del RLCA, señalando que deben procurarse las economías de escala con una planificación de compras apropiada, por lo que no se debe evadir un procedimiento complejo si se cuenta con los recursos necesarios para adquirir bienes o servicios. El Convenio Marco permite las economías de escala al ser una sola licitación para suplir a muchas instituciones, por lo que pueden hacerse los pedidos conforme se van presentando las necesidades y le permite a la institución distribuir las compras a través del mismo período presupuestario cuantas veces sea necesario.

Gráfico 14*Conocimiento de la metodología de ahorros de la DGABCA*

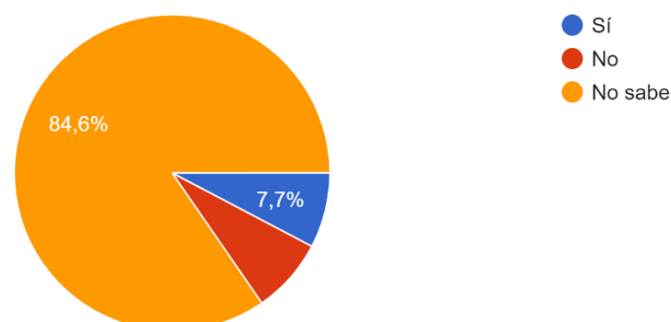
¿Conoce la metodología que utiliza la DGABCA para medir los ahorros generados por los convenios marco?



Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Gráfico 15*Idoneidad de la metodología*

Si la conoce, ¿considera que es la manera más adecuada para realizar dicho cálculo o podría proponerse algo diferente?



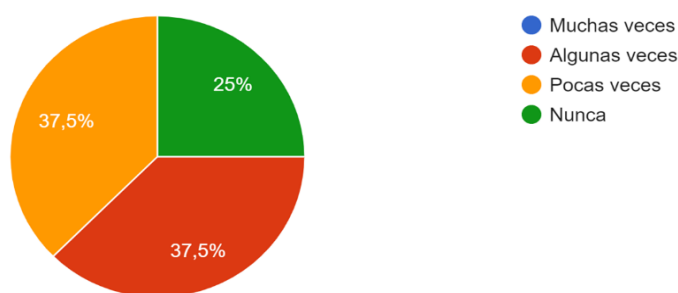
Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Se encuentra un fallo en la comunicación, puesto que la mayoría de las personas en las proveedurías no conocen cómo funciona la metodología para el cálculo de ahorros. Si bien, se desarrolla en dicha Dirección General, el conocimiento de esta en las proveedurías podría permitir una mayor retroalimentación, e inclusive ayudar en la gestión de estas para que apliquen metodologías similares si así lo requieren. Es por esto que no conocen cómo funciona y solamente tienen una idea muy general de los beneficios en cuanto a ahorros que se destacan en estas licitaciones. De allí que no se obtiene información sobre si es adecuada o no, debido al desconocimiento de esta metodología.

Gráfico 16

Apartarse del uso de Convenio Marco

¿Se ha apartado la proveeduría institucional del uso de convenio marco debido a que se encuentran mejores beneficios tal y como lo indic...glamento a la Ley de Contratación Administrativa?



Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Esta pregunta se considera importante porque el Art. 115 del RLCA indica, claramente, que las instituciones usuarias del convenio marco están obligadas a consultarlo y utilizarlo por encima de otros procedimientos que se puedan llevar a cabo, pero establece también la excepción, “salvo que demuestren mediante resolución motivada, que pueden obtener condiciones más beneficiosas con otro procedimiento, en cuanto a aspectos como: precio, condiciones de las garantías, plazo de entrega, calidad de los bienes y/o servicios”. Esto quiere decir que si se han apartado es por alguna de estas razones, y que se ha asumido responsabilidad sobre ello, siendo entonces que la resolución motivada tenía el sustento necesario para que se aceptara. Por lo que en algunos casos claramente el precio no es el óptimo o las instituciones están dejando de lado las descripciones que se solicitan en la licitación de Convenio Marco.

Análisis de Datos Secundarios

De conformidad con los expedientes de las licitaciones 2010LN-000002-CMBYC en CompraRed y 2016LN-000001-0009100001 en SICOP, existen informes con los cuales determinar la prórroga correspondiente a los convenios marco para la adquisición de mobiliario de oficina y escolar. En estos informes, hay resultados de datos de ahorros obtenidos a través de la metodología que ha venido manejando la DGABCA, por lo que se considera de interés de esta investigación analizar los resultados para estas licitaciones como una muestra de los resultados obtenidos, cuánto variaron los resultados de un año a otro y, en general, tener una mejor idea de este convenio en específico.

En primer lugar, cabe aclarar que no se encuentra, la manera específica en que se llevaron a cabo los cálculos, sino que se muestran los resultados en una tabla. Otro aspecto por considerar es que, para el último informe que se presentó en mayo 2020, el cálculo de ahorros cambia al no presentarse ninguna sistematización o resultados sobre ahorro de materiales ni tampoco sobre ahorro en horas hombre por recurso humano o en tiempo. Se ha tomado la información del único informe en CompraRed que abarca la totalidad de los montos desde julio 2012 a marzo 2015, mostrando también los pesos relativos de cada rubro de ahorro sobre el total de ahorro calculado. El mismo proceso se aplicó para los informes que se encuentran en SICOP, el primero de agosto 2017 a junio 2018 y el segundo de junio 2018 a abril 2019, en los 3 rubros de ahorro que se calcula. Es en este punto, el último informe que corresponde de julio 2019 a abril 2020, el cálculo de ahorros se encuentra solamente en precios y por descuentos; sin embargo, muestra más información sobre el cálculo del mismo y refleja la comparación de precios.

Los productos especificados en el Convenio Marco de mobiliario correspondiente a la licitación más reciente, 2016LN-000001-000910000, son los siguientes:

Tabla 8

Opciones de Negocio de la Licitación 2016LN-000001-000910000

LÍNEA	OPCIONES DE NEGOCIO (PRODUCTOS)
1	ARCHIVADOR ARTURITO DE 3 GAVETAS, CON RODINES, MADERA. MEDIDAS: 63 cm ALTO, 46 cm FRENTE, 60 cm FONDO
2	ARCHIVADOR ARTURITO, FRENTE DE MELAMINA DE 3 GAVETAS, CON RODINES. MEDIDAS: 63 cm ALTO, 46 cm FRENTE, 60 cm FONDO
3	ARCHIVADOR ARTURITO DE 2 GAVETAS, CON RODINES, MADERA. MEDIDAS: 63 cm ALTO, 46 cm FRENTE, 60 cm FONDO
4	ARCHIVADOR ARTURITO, FRENTE DE MELAMINA DE 2 GAVETAS, CON RODINES. MEDIDAS: 63 cm ALTO, 46 cm FRENTE, 60 cm FONDO
5	ARCHIVADOR LATERAL DE 4 GAVETAS, TAMAÑO LEGAL, MADERA. MEDIDAS: 141 cm ALTO, 90 cm ANCHO, 51 cm FONDO
6	ARCHIVADOR LATERAL, FRENTE DE MELAMINA DE 4 GAVETAS, TAMAÑO LEGAL, MADERA. MEDIDAS: 141 cm ALTO, 90 cm ANCHO, 51 cm FONDO
7	ARCHIVADOR LATERAL DE 3 GAVETAS, TAMAÑO LEGAL, MADERA. MEDIDAS: 105 cm ALTO, 90 cm ANCHO, 51 cm FONDO
11	ARCHIVADOR VERTICAL DE 4 GAVETAS, TAMAÑO CARTA, MADERA. MEDIDAS: 127 cm ALTO, 38 cm FRENTE, 68 cm FONDO
13	ARCHIVADOR VERTICAL DE 4 GAVETAS, TAMAÑO LEGAL, MADERA. MEDIDAS: 127 cm ALTO, 48 cm FRENTE, 68 cm FONDO
14	ARCHIVADOR VERTICAL, FRENTE DE MELAMINA DE 4 GAVETAS, TAMAÑO LEGAL, MADERA. MEDIDAS: 127 cm ALTO, 48 cm ANCHO, 68 cm FONDO
15	ARCHIVADOR VERTICAL DE 3 GAVETAS, TAMAÑO CARTA, MADERA. MEDIDAS: 100 cm ALTO, 38 cm FRENTE, 68 cm FONDO
19	ARMARIO DE MADERA DE 2 GAVETAS INFERIORES Y 2 PUERTAS SUPERIORES. DE MADERA. MEDIDAS: 180 cm ALTO, 90 cm FRENTE, 40 cm FONDO
20	ARMARIO DE MADERA, DE 4 PUERTAS. MEDIDAS: 180 cm ALTO, 75 cm ANCHO, 40 cm FONDO
21	ARMARIO DE MADERA DE 2 GAVETAS INFERIORES, 3 ESTANTES EN LA PARTE SUPERIOR. MEDIDAS: 180 cm ALTO, 80 cm FRENTE, 50 cm FONDO

LÍNEA	OPCIONES DE NEGOCIO (PRODUCTOS)
22	ARMARIO DE 2 PUERTAS INFERIORES Y ESTANTERÍA EN LA PARTE SUPERIOR. MADERA. MEDIDAS:180 cm ALTO, 70 cm ANCHO, 50 cm FONDO
23	BIBLIOTECA DE MADERA, CON 4 REPISAS, SIN PUERTAS. MEDIDAS: 190 cm ALTO, 80 cm ANCHO, 40 cm FONDO
24	BIBLIOTECA DE MADERA, CON 4 REPISAS, 4 PUERTAS. MEDIDAS: 190 cm ALTO, 80 cm FRENTE,40 cm FONDO
25	BIBLIOTECA DE MADERA, CON 4 REPISAS, CON 2 PUERTAS TERMOFORMADAS. MEDIDAS: 190 cm ALTO, 80 cm ANCHO, 40 cm FONDO
26	BIBLIOTECA DE MADERA, CON 4 REPISAS, 2 PUERTAS MELAMINA. MEDIDAS: 190 cm ALTO, 80 cm ANCHO, 40 cm FONDO
27	BIBLIOTECA DE MADERA, CON 3 REPISAS, 2 MEDIAS PUERTAS TERMOFORMADAS. MEDIDAS: 190 cm ALTO, 80 cm ANCHO, 40 cm FONDO
28	BIBLIOTECA DE MADERA, CON 3 REPISAS, 2 MEDIAS PUERTAS MELAMINA. MEDIDAS: 190 cm ALTO, 80 cm ANCHO,40 cm FONDO
29	BIBLIOTECA DE MADERA, CON 4 REPISAS, 4 PUERTAS. MEDIDAS: 200 cm ALTO, 100 cm ANCHO, 40 cm FONDO
30	CREDENZA, FRENTE DE MELAMINA DE 3 PUERTAS, MADERA. MEDIDAS: 77 cm ALTO, 120 cm ANCHO,40 cm FONDO
31	CREDENZA, FRENTE DE MELAMINA DE 2 PUERTAS CORREDIZAS, MADERA. MEDIDAS: 77 cm ALTO, 120 cm ANCHO, 40 cm FONDO
33	ESCRITORIO TIPO SECRETARIAL, SOBRE TERMOFORMADO, MADERA. MEDIDAS 75 cm ALTO, 150 cm LARGO, 56 cm ANCHO
34	ESCRITORIO TIPO SECRETARIAL, SOBRE MELAMINA, MADERA. MEDIDAS 75 cm ALTO, 150 cm LARGO, 56 cm ANCHO
35	ESCRITORIO TIPO SECRETARIAL EN FORMA DE L, SOBRE MELAMINA, MADERA. MEDIDAS 75 cm ALTO, 150 cm LARGO, 120 cm ANCHO, 56 cm PROFUNDIDAD
36	ESCRITORIO RECTO, SIN GAVETAS, SOBRE MELAMINA, MADERA. MEDIDAS 75 cm ALTO, 165 cm LARGO, 75 cm ANCHO
37	ESCRITORIO RECTO DE MADERA. MEDIDAS 75 cm ALTO, 180 cm LARGO, 75 cm ANCHO. SIN GAVETAS, SOBRE MELAMINA
38	MESA DE POSTE, SOBRE DE MADERA CIRCULAR. MEDIDAS 70 cm DIÁMETRO, 76 cm ALTO
39	MESA DE POSTE, SOBRE DE MADERA CIRCULAR. MEDIDAS 80 cm DIÁMETRO, 76 cm ALTO
40	MESA DE POSTE, SOBRE DE MADERA CIRCULAR. MEDIDAS 90 cm DIÁMETRO, 76 cm ALTO
41	MESA DE POSTE, SOBRE DE MADERA CIRCULAR. MEDIDAS 100 cm DIÁMETRO, 76 cm ALTO

LÍNEA	OPCIONES DE NEGOCIO (PRODUCTOS)
43	MESA DE POSTE, SOBRE DE MADERA CIRCULAR. MEDIDAS 120 cm DIÁMETRO, 76 cm ALTO
44	MESA PARA CONFERENCIA RECTANGULAR DE 4 PERSONAS, MADERA. MEDIDAS 75 cm ALTO X 180 cm LARGO X 110 cm ANCHO
45	MESA PARA CONFERENCIA RECTANGULAR DE 6 A 8 PERSONAS, MADERA. MEDIDAS 75 cm ALTO X 240 cm LARGO X 120 cm ANCHO
46	MESA PARA CONFERENCIA RECTANGULAR DE 10 A 12 PERSONAS, MADERA. MEDIDAS 75 cm ALTO X 300 cm LARGO X 120 cm ANCHO
47	MESA PARA REUNIONES RECTANGULAR DE 6 PERSONAS, SOBRE DE VIDRIO. MEDIDAS 75 cm ALTO X 210 cm LARGO X 100 cm ANCHO
48	MUEBLE PARA FOTOCOPIADORA CON RODINES Y 2 PUERTAS, MADERA. MEDIDAS 76 cm ALTO, 80 cm LARGO, 60 cm FONDO
49	MUEBLE PARA FOTOCOPIADORA CON PARRILLA PARA PAPEL Y ELEMENTO CALEFACTOR, 2 PUERTAS, MADERA. MEDIDAS 76 cm ALTO, 80 cm LARGO, 60 cm FONDO
50	MUEBLE PARA IMPRESORA CON PARRILLA PARA PAPEL Y ELEMENTO CALEFACTOR, 2 PUERTAS, MADERA. MEDIDAS 75 cm ALTO, 50 cm LARGO, 50 cm FONDO
54	ARCHIVADOR DE METAL 4 GAVETAS TAMAÑO LEGAL, CON CAJA DE SEGURIDAD DE LLAVE. MEDIDAS 127 cm ALTO, 85 cm ANCHO, 44 cm FONDO
55	ARCHIVADOR VERTICAL DE METAL 4 GAVETAS TAMAÑO LEGAL. MEDIDAS 127 cm ALTO, 46 cm ANCHO, 67 cm FONDO
56	ARCHIVADOR VERTICAL DE METAL 4 GAVETAS TAMAÑO CARTA. MEDIDAS 125 cm ALTO, 38 cm ANCHO, 68 cm FONDO
59	ARCHIVADOR VERTICAL DE METAL 2 GAVETAS TAMAÑO LEGAL. MEDIDAS 66 cm ALTO, 46 cm ANCHO, 67 cm FONDO
61	ARCHIVADOR LATERAL DE METAL 4 GAVETAS. MEDIDAS 125 cm ALTO, 75 cm ANCHO, 50 cm FONDO
64	ARMARIO DE METAL CON 2 PUERTAS CORREDIZAS DE VIDRIO CON 4 BANDEJAS AJUSTABLES. MEDIDAS 160 cm ALTO, 200 cm LARGO, 36 cm FONDO
65	ARMARIO DE METAL CON 2 PUERTAS CORREDIZAS DE VIDRIO CON 3 BANDEJAS AJUSTABLES. MEDIDAS 131 cm ALTO, 175 cm FRENTE, 34 cm FONDO
66	ARMARIO DE METAL CON 2 PUERTAS CORREDIZAS DE VIDRIO, CADA PUERTA CON MARCO DE METAL, MEDIDAS 100 cm ALTO, 127 cm ANCHO, 35 cm FONDO
69	ARMARIO DE METAL CON 2 PUERTAS CON 3 ANAQUELES AJUSTABLES. MEDIDAS 190 cm ALTO, 90 cm FRENTE, 41 cm FONDO
71	ARMARIO DE METAL CON 2 PUERTAS CORREDIZAS DE VIDRIO Y 3 BANDEJAS AJUSTABLES. MEDIDAS 100 cm ALTO, 175 cm FRENTE, 34 cm FONDO
72	ESCRITORIO DE METAL TIPO EJECUTIVO CON 6 GAVETAS. MEDIDAS 76 cm ALTO, 144 cm FRENTE, 60 cm FONDO

LÍNEA	OPCIONES DE NEGOCIO (PRODUCTOS)
73	ESCRITORIO DE METAL TIPO SECRETARIAL CON 3 GAVETAS. MEDIDAS 76 cm ALTO, 114 cm ANCHO, 76 cm FONDO
74	MESA DE METAL PARA COMPUTADORA E IMPRESORA. MEDIDAS 75 cm ALTO, 90 cm FRENTE, 78 cm FONDO
75	MESA DE METAL PARA MAQUINA DE ESCRIBIR CON RODINES. MEDIDAS 75 cm ALTO, 80 cm ANCHO, 50 cm FONDO
77	MESA PLEGABLE PARA 6 PERSONAS CON SOBRE DE POLIETILENO. MEDIDAS 75 cm ALTO, 122 cm LARGO, 61 cm FONDO
78	MESA PLEGABLE PARA 8 PERSONAS CON SOBRE DE POLIETILENO. MEDIDAS 75 cm ALTO, 183 cm LARGO, 76 cm FONDO
79	MESA RECTANGULAR, ESTRUCTURA METÁLICA CON SOBRE DE VIDRIO. MEDIDAS 75 cm ALTO, 180 cm LARGO, 100 cm de FONDO
80	MESA RECTANGULAR MULTIUSOS SOBRE DE MADERA. MEDIDAS 75 cm ALTO, 150 cm LARGO, 60 cm FONDO
81	MESA RECTANGULAR CON SOBRE DE MADERA, ESTRUCTURA DE METAL. MEDIDAS 75 cm ALTO, 180 cm LARGO, 75 cm de FONDO
83	SILLA PLÁSTICA SIN BRAZOS, APILABLE, CON SISTEMA ANTIDESLIZANTE QUE SOPORTE HASTA 120 kg
84	SILLA TIPO PUPITRE, ESTRUCTURA METÁLICA, TAPIZADA EN DAMASCO. MEDIDAS 80 cm ALTO, 53 cm ANCHO, 56 cm PROFUNDIDAD
85	SILLA CON BRAZOS, ESTRUCTURA METÁLICA. MEDIDAS: RESPALDO 27 cm x 48 cm, ASIENTO 47 cm x 41 cm, 45 cm ALTO
86	SILLA SIN BRAZOS, ESTRUCTURA METÁLICA. MEDIDAS: RESPALDO 27 cm x 48 cm, ASIENTO 47 cm x 41 cm, 45 cm ALTO
88	SILLA PARA CAJERO CON RODINES, SIN DESCANSA BRAZOS, ASIENTO Y RESPALDO TAPIZADO EN DAMASCO. MEDIDAS ASIENTO: 42 cm X 40 cm, RESPALDO: 40 cm X 43 cm
89	SILLA PARA CAJERO CON RODINES, CON DESCANSA BRAZOS, ASIENTO Y RESPALDO TAPIZADO EN DAMASCO. MEDIDAS ASIENTO: 42 cm X 40 cm, RESPALDO: 40 cm X 43 cm
90	SILLA TIPO PUPITRE, ESTRUCTURA METÁLICA, TAPIZADA EN DAMASCO, CARCASA DE RESPALDO Y ASIENTO DE PLÁSTICO
91	SILLA PLEGABLE CON ASIENTO Y RESPALDO DE METAL. MEDIDAS ASIENTO: 40 cm x 40 cm, RESPALDO: 45 cm x 37 cm
92	SILLA PLEGABLE CON ASIENTO Y RESPALDO DE POLIPROPILENO. MEDIDAS ASIENTO: 40 cm X 43 cm, RESPALDO: 47 cm X 25 cm
93	BANCO PARA DESAYUNADOR, ASIENTO FIJO, ESTRUCTURA DE METAL. MEDIDAS ALTURA 76 cm
94	BANCO PARA DESAYUNADOR, TIPO PALMERA, ASIENTO FIJO, ESTRUCTURA DE METAL. MEDIDAS ALTURA 76 cm

LÍNEA	OPCIONES DE NEGOCIO (PRODUCTOS)
95	BANCO PARA DESAYUNADOR, ASIENTO GIRATORIO, ESTRUCTURA DE METAL. MEDIDAS ALTURA 76 cm
96	MESA PARA REUNIONES RECTANGULAR, CON 8 SILLAS INCLUIDAS CON SOBRE MADERA. MEDIDAS 75 cm ALTO, 244 cm LARGO, 122 cm ANCHO. ESPESOR MÍNIMO DEL PINTADO 70 MICRONES
98	ARMARIO DE METAL CON 2 PUERTAS Y 4 ESTANTES MÓVILES. MEDIDAS 190 cm ALTO, 90 cm ANCHO, 40 cm FONDO. ESPESOR MÍNIMO DEL PINTADO 70 MICRONES
101	ESCRITORIO DE METAL CON 3 GAVETAS Y SOBRE DE MADERA. MEDIDAS 73.5 cm ALTO, 122 cm ANCHO, 77 cm FONDO. ESPESOR MÍNIMO DEL PINTADO 70 MICRONES
102	SILLA PARA PROFESOR CON BRAZOS, ESTRUCTURA METÁLICA. MEDIDAS RESPALDO 39 cm X 31 cm, ASIENTO 40 cm X 40 cm, 45 cm ALTO. ESPESOR MÍNIMO DEL PINTADO 70 MICRONES
103	ARCHIVADOR VERTICAL DE METAL 4 GAVETAS TAMAÑO LEGAL. MEDIDAS 132 cm ALTO, 46.5 cm ANCHO, 68.5 cm FONDO, ESPESOR MÍNIMO DEL PINTADO 70 MICRONES
105	ESTANTE DE METAL CON 5 ESTANTES. MEDIDAS 115 cm LARGO, 30 cm ANCHO, ESPESOR MÍNIMO DEL PINTADO 70 MICRONES
107	SILLA PARA ESTUDIANTE CON ESTRUCTURA METÁLICA, ASIENTO Y RESPALDO ANATÓMICO EN POLIPROPILENO O POLIETILENO. MEDIDAS RESPALDO 20 cm X 35 cm, ASIENTO 35 cm X 35 cm, 40 cm ALTO. ESPESOR MÍNIMO DEL PINTADO 80 MICRONES
108	MESA PARA ESTUDIO CIRCULAR CON 6 SILLAS INCLUIDAS CON SOBRE DE MADERA. MEDIDAS 120 cm DIÁMETRO. ESPESOR MÍNIMO DEL PINTADO 70 MICRONES
110	CASILLERO DE METAL DE 12 COMPARTIMENTOS. MEDIDAS 190 cm ALTO, 90 cm ANCHO, 35 cm FONDO. ESPESOR DE LA PINTURA 70 MICRONES
111	SILLA GIRATORIA ERGONÓMICA CON APOYO LUMBAR AJUSTABLE. MEDIDAS RESPALDO 48 cm X 52.5 cm, ASIENTO 49 cm X 50 cm, 41 cm ALTO MÍNIMO
112	SILLA GIRATORIA ERGONÓMICA CON APOYO LUMBAR FIJO. MEDIDAS RESPALDO 44 cm X 51 cm, ASIENTO 48 cm X 53 cm, 45 cm ALTO MÍNIMO
114	MESA DE POSTE CON SOBRE DE MADERA CIRCULAR. MEDIDAS 120 cm DIÁMETRO, 73.5 cm ALTO. ESPESOR MÍNIMO DEL PINTADO 80 MICRONES
115	ESTACIÓN DE TRABAJO SEMI-EJECUTIVA EN FORMA DE L, SOBRE TERMOFORMADO. APOYOS DE MELAMINA. LONGITUDES: 155 CM X 175 CM, FONDO: 60 CM, ALTURA: 75 CM ESTACIÓN DE TRABAJO SEMI-EJECUTIVA EN FORMA DE L, SOBRE TERMOFORMADO. APOYOS DE MELAMINA. LONGITUDES: 155 CM X 175 CM, FONDO: 60 CM, ALTURA: 75 CM
116	GABINETE AÉREO TIPO 1 DE EMPOTRAR, TERMOFORMADO. DIMENSIONES: FRENTE: 85 CM, FONDO: 40 CM, ALTURA: 45 CM. GABINETE AÉREO TIPO 1 DE EMPOTRAR, TERMOFORMADO. DIMENSIONES: FRENTE: 85 CM, FONDO: 40 CM, ALTURA: 45 CM.
117	MUEBLE AÉREO DE DOS SECCIONES AUTO-SOPORTADO, TERMOFORMADO. DIMENSIONES: LARGO: 150 CM, FONDO: 40 CM, ALTURA: 45 CM, LATERALES DE 1 M DE ALTURA MUEBLE AÉREO DE DOS SECCIONES AUTO-SOPORTADO, TERMOFORMADO. DIMENSIONES: LARGO: 150 CM, FONDO: 40 CM, ALTURA: 45 CM, LATERALES DE 1 M DE ALTURA
118	ESTACIÓN DE TRABAJO EN FORMA DE L, SOBRE TERMOFORMADO. APOYOS DE MELAMINA. LONGITUDES: 155 CM X 155 CM, FONDO: 60 CM, ALTURA: 75 CM ESTACIÓN DE TRABAJO EN FORMA DE L, SOBRE TERMOFORMADO. APOYOS DE MELAMINA. LONGITUDES: 155 CM X 155 CM, FONDO: 60 CM, ALTURA: 75 CM

LÍNEA	OPCIONES DE NEGOCIO (PRODUCTOS)
119	ESTACIÓN DE TRABAJO EN FORMA DE L CON PANELES DE ALTURA MIXTA. SOBRE TERMOFORMADO. LONGITUDES: 155 CM X 155 CM, FONDO: 60 CM, ALTURA: 75 CM ESTACIÓN DE TRABAJO EN FORMA DE L CON PANELES DE ALTURA MIXTA. SOBRE TERMOFORMADO. LONGITUDES: 155 CM X 155 CM, FONDO: 60 CM, ALTURA: 75 CM
120	ESTACIÓN DE TRABAJO EN FORMA DE L CON PANELES BAJOS EN UN LATERAL. SOBRE TERMOFORMADO. LONGITUDES: 155 CM X 155 CM, FONDO: 60 CM, ALTURA: 75 CM ESTACIÓN DE TRABAJO EN FORMA DE L CON PANELES BAJOS EN UN LATERAL. SOBRE TERMOFORMADO. LONGITUDES: 155 CM X 155 CM, FONDO: 60 CM, ALTURA: 75 CM
121	ESTACIÓN DE TRABAJO EN FORMA DE L CON PANELES ALTOS A AMBOS LADOS. SOBRE TERMOFORMADO. LONGITUDES: 155 CM X 155 CM, FONDO: 60 CM, ALTURA: 75 CM. ESTACIÓN DE TRABAJO EN FORMA DE L CON PANELES ALTOS A AMBOS LADOS. SOBRE TERMOFORMADO. LONGITUDES: 155 CM X 155 CM, FONDO: 60 CM, ALTURA: 75 CM
122	ESTACIÓN DE TRABAJO EN FORMA DE L CON PANELES BAJOS A AMBOS LADOS. SOBRE TERMOFORMADO. LONGITUDES: 155 CM X 155 CM, FONDO: 60 CM, ALTURA: 75 CM ESTACIÓN DE TRABAJO EN FORMA DE L CON PANELES BAJOS A AMBOS LADOS. SOBRE TERMOFORMADO. LONGITUDES: 155 CM X 155 CM, FONDO: 60 CM, ALTURA: 75 CM

Nota: Elaboración propia (2021), a partir de datos de SICOP (2016)

El número de línea es una referencia que se le da en el cartel, sin embargo, algunos productos no llegan a ser adjudicados por no haberse presentado ofertas o porque las que se presentaron no cumplían con los requisitos; por lo que, en total, se cuenta actualmente con 93 productos. Además, se dan de baja algunas líneas a solicitud de los contratistas, quienes son las siguientes:

1. Compañía LEOGAR S.A.
2. Acondicionamiento de Oficinas S.A.
3. Amoblamientos Fantini S.A.
4. Taller Industrial Méndez y Sánchez S.A.
5. Distribuidora M S.A.
6. Misceláneos Security Services S.A.
7. Comercializadora S Y G Internacional S.A.
8. Muebles Crometal S.A.
9. Muebles Metálicos Alvarado S.A.
10. PanelTech S.A.

Si se considera la forma en que se ha venido calculando para los primeros años, ciertamente el ahorro por materiales terminaba siendo irrelevante con respecto al ahorro en horas y en precios. Con esto, también se confirma el resultado obtenido en las encuestas acerca del mayor beneficio por el tiempo que se ahorra el recurso humano para llevar a cabo las contrataciones de bienes y servicios que requieren.

Cuadro 3

Ahorros obtenidos en la licitación 2010LN-000002-CMBYC, de julio 2012 a marzo 2015

RUBRO	2010LN-000002-CMBYC	
	MONTO DE AHORRO DE 07/2012 AL 03/2015	RELACIÓN
Ahorro horas RR.HH.	₡ 1 168 294 672,79	52,61%
Ahorro en precios	₡ 1 047 717 177,12	47,18%
Ahorro en materiales	₡ 4 547 398,94	0,20%
Total	₡ 2 220 559 248,85	100,00%

Nota: Informe Prórroga de la Licitación Pública 2010LN-000002-CMBYC en Compr@Red (julio 2015)

Cuadro 4

Ahorros obtenidos en la licitación 2016LN-000001-0009100001 desde agosto de 2017 a abril de 2020

RUBRO	2016LN-000001-0009100001						
	MONTO DE AHORRO DE 08/2017 AL 06/2018	RELACIÓN	MONTO DE AHORRO DE 07/2018 AL 04/2019	RELACIÓN	RUBRO	MONTO DE AHORRO DE 07/2019 AL 04/2020	RELACIÓN
Ahorro horas RR.HH.	₡ 500 375 200,29	75,17%	₡ 35 615 139,42	84,41%	N/A	N/A	N/A
Ahorro en precios	₡ 163 673 013,64	24,59%	₡ 6 462 818,49	15,32%	Ahorro en precios	₡ 203 812 151,50	96,64%
Ahorro en materiales	₡ 1 618 925,43	0,24%	₡ 116 010,13	0,27%	Ahorro por descuentos	₡ 7 078 894,58	3,36%
Total	₡ 665 667 139,36	100,00%	₡ 42 193 968,04	100,00%	Total	₡ 210 891 046,08	100,00%

Nota: Informes de Prórroga de la Licitación Pública 2016LN-000001-0009100001 en SICOP (agosto 2018, mayo 2019 y mayo 2020)

Si se consideran las variaciones entre los primeros 3 informes que cuentan con datos en los mismos rubros, se identifica un detrimento en el ahorro, pero no se logra determinar si se debe a un problema con el cálculo propiamente de la metodología, situaciones de mercado para mobiliario o un efecto en las compras que realizaron las instituciones para esos años. Es indiscutible que el ahorro en precios tuvo una variación importante del inicio de la última licitación al siguiente año, porque pasó de ₡ 163 673 013,64 a ₡ 6 462 818,49, y en horas correspondientes a recurso humano de ₡ 500 375 200,29 a ₡ 35 615 139,42. Esto se pudo presentar por 2 razones: una sería que realmente los ahorros disminuyeron drásticamente, y la otra sería porque se detectaron deficiencias en el cálculo y se fue ajustando a montos más reales.

Cuadro 5

Variaciones en ahorro percibido

RUBRO	Variación del informe del 2015 al 2018	Variación del informe del 2018 al 2019	Variación del informe del 2018 al 2019
Ahorro horas RR.HH.	-57,17%	-92,88%	N/A
Ahorro en precios	-84,38%	-96,05%	3053,61%
Ahorro en materiales	-64,40%	-92,83%	N/A

Nota: Elaboración propia (2021) con información de Informes de Prórroga de Convenio Marco de mobiliario (marzo, 2021).

En el último documento “Informe: Prórroga del Convenio Marco para la Adquisición de Mobiliario de Oficina y Escolar Licitación Pública 2016LN-000001-0009100001” se hace una aclaración sobre el cálculo de ahorro, indicando lo siguiente:

Para este análisis, se plantean 2 fuentes de generación de ahorros, los cuales son:

- a. Ahorro en precios: se refiere a los ahorros generados por la diferencia entre el precio que pagan las Instituciones usuarias por un bien o servicio y el precio de referencia.
- b. Ahorro por descuentos: se refiere a los ahorros provenientes de los descuentos por volumen indicados por los adjudicatarios en su oferta y los cuales se aplican en la etapa de ejecución. (p. 8)

De esta manera se confirma que hubo un cambio en el cálculo del precio y es factible determinar otros elementos que demuestren ahorros en rubros que originalmente no se contemplaban. El nuevo cálculo de ahorro en precios cambia totalmente la percepción de ahorro en este rubro y se incorpora el cálculo de ahorro por descuentos, que es una novedad interesante que podría valorarse para incorporarlo en el cálculo de otros convenios.

Para el análisis propiamente de precios, al verificar la comparación con precios de mercado como se realizó en el estudio, y una comparación con precios de otras licitaciones que fueron ejecutadas en el mismo período que el estudio para el informe, se tomó como referencia una muestra de 6 productos que tuvieran descripciones similares o iguales a los que se ofrecen dentro del Convenio Marco:

Tabla 9

Productos de referencia para realizar comparación de precios

COD. MERCANCÍA	PRODUCTO	N.º CONTRATACIÓN	CONTRATISTA	INSTITUCIÓN
5611210292138693 5611210292058453	SILLA EJECUTIVA ERGONÓMICA	2021CD-000006-0022200208 2020CD-000019-0011700001	G Y R GRUPO ASESOR S.A. MUEBLES CROMETAL S.A.	Municipalidad de Poás Sist. Emergencias 9-1-1
5610170892117855	ARCHIVADOR ARTURITO, FRENTE DE MELAMINA DE 3 GAVETAS, CON RODINES.	2020CD-000053-0002600001	MOBI OFFICE S.A.	Municipalidad de Belén
2410200492088163	ESTANTE DE METAL 5 NIVELES	2020CD-000053-0008600001	CORPORACIÓN GACI S.A.	CONSEJO DE TRANSPORTE PUBLICO
5610154292097392	SILLA PLEGABLE	2020CD-000992-0015499999	MUEBLES METÁLICOS ALVARADO S.A.	MUNICIPALIDAD DE SAN JOSE
5610159992183132	MESA PLEGABLE CON SOBRE DE POLIETILENO.	2020CD-000992-0015499999	BASIC SEATS LIMITADA	MUNICIPALIDAD DE SAN JOSE
5610151992105693	MESA RECTANGULAR MULTIUSOS SOBRE DE MADERA.	2020CD-000992-0015499999	COMERCIALIZADORA K W K	MUNICIPALIDAD DE SAN JOSE

Nota: Elaboración propia (2021) a partir de datos de SICOP e informe de prórroga (2020).

Tabla 10*Comparación de precios de mobiliario*

COD. MERCANCÍA / PRODUCTO	PRODUCTO	PRECIO EN OTRAS LIC. (A)	COD. MERCANCÍA CM	PRECIO PROMEDIO CM (B)	PRECIO PROM. REFERENCIA (C)	DIFERENCIA C-B	AHORRO PORCENTUAL ENTRE C Y B	DIFERENCIA A-B	AHORRO PORCENTUAL ENTRE A Y B
5611210292138693 5611210292058453	SILLA EJECUTIVA ERGONÓMICA	€156 175,00	5611210292074111	€103 112,60	€95 198,06	-€7 914,54	-7,68%	€53 062,40	51,46%
5610170892117855	ARCHIVADOR ARTURITO, FRENTE DE MELAMINA DE 3 GAVETAS, CON RODINES.	€60 000,00	5610170292072846	€55 751,33	€100 450,00	€44 698,67	80,18%	€4 248,67	7,62%
2410200492088163	ESTANTE DE METAL 5 NIVELES	€83 185,94	5611190692074084	€47 211,09	€64 717,92	€17 506,84	37,08%	€35 974,85	76,20%
5610154292097392	SILLA PLEGABLE	€9 100,00	5610154292073742	€10 883,98	€15 209,10	€4 325,12	39,74%	-€1 783,98	-16,39%
5610159992183132	MESA PLEGABLE CON SOBRE DE POLIETILENO.	€24 000,00	5610159992073696	€33 555,57	€51 576,27	€18 020,70	53,70%	-€9 555,57	-28,48%
5610151992105693	MESA RECTANGULAR MULTIUSOS SOBRE DE MADERA.	€115 000,00	5610151992073669	€94 500,00	€234 620,82	€140 120,82	148,28%	€20 500,00	21,69%

Nota: Elaboración propia (2021) a partir de datos de SICOP e informe de prórroga (2020).

Como se puede observar, las diferencias entre una comparación de los precios dentro del Convenio Marco de Mobiliario con precios de otras licitaciones o con precios de referencia, varían mucho. Sin embargo, en ambos casos se sigue demostrando un ahorro. Se considera que la comparación con precios de mercado permite ver el valor de los productos contratados en contraste con situaciones

externas, aun así, los precios de otras licitaciones permiten visualizar si los oferentes pueden mejorar los precios en ciertos productos, motivo por el cual es importante hacer esta comparación.

En este momento, no se cuenta con la facilidad de obtener, de forma expedita y automática, la información de otras licitaciones que, a su vez, concuerden en su descripción con los de las licitaciones de compras consolidadas. Por tanto, hasta que no se resuelva este tal hecho, sería muy engorroso el proceso de verificar con otras licitaciones, a pesar que estén dentro de la misma plataforma electrónica. Considerando que se encuentra en desarrollo el Observatorio de Compras Públicas, para el que se generarán varios reportes, entonces sería posible extraer datos de precios de forma más ágil y evitando las complicaciones de solicitar cotizaciones, puesto que muchas veces no se recibe respuesta a estas e inclusive deben verificarse precios en páginas de internet de comercios que ofrezcan dicho bien, que tiene el inconveniente de que no se encuentran actualizados o no se tiene certeza sobre la descripción y calidad con respecto a las condiciones que se ofrecen en Convenio Marco.

De ser posible una valoración con precios anteriores al análisis y para aquellos precios de los productos en el Convenio Marco que no se hayan reajustado, deberán traerse a valor presente mediante la siguiente fórmula considerando el Índice de Precios al Consumidor [IPC] para realizar la comparación:

$$\text{Valor Final} = \text{Valor Inicial} * (\text{IPC final} / \text{IPC inicial})$$

Como se mencionó inicialmente, no se tiene certeza sobre la forma en que se calcularon los ahorros en precio en los primeros informes porque solamente se da el dato final de todo, pero en el último se tiene mucho más claro cómo se realiza, indicando que se calculó un promedio de los precios adjudicados para cada tipo de mobiliario, también de los precios históricos para cada producto, los cuales conciernen a los adjudicados por el Departamento de Compras Consolidadas, debido a que son comparables técnicamente con los bienes que se analizan. Para traer a valor presente los precios históricos, se estableció un factor de ajuste, tomando de referencia para este caso el Índice de Precios al Consumidor [IPC] del BCCR para los meses en que se recibieron las ofertas o cotizaciones y el mes al que se quiere actualizar los precios, en su momento, correspondía al mes de abril de 2020 (p. 8). Se expone una tabla sobre las diferencias entre precios vigentes y los históricos que se trajeron a valor presente, y esas diferencias se multiplicaron por la cantidad adquirida en cada bien para obtener un monto de ahorro en precio que, en términos relativos, es de un 27.44% del monto total adquirido en colones.

Por ejemplo, el producto que presenta mayor cantidad de ventas es el archivador vertical de metal 4 gavetas tamaño legal, del que se transaron 2154 unidades, del precio promedio entre los contratistas se obtiene un precio promedio dentro de esta licitación de ₡83 229,34 a partir de los siguientes rubros de contratistas adjudicados en esa línea y el precio correspondiente:

- | | |
|------------------------------------|------------|
| 1. Compañía LEOGAR S.A. | ₡79 000,00 |
| 2. Distribuidora M S.A. | ₡85 000,00 |
| 3. Muebles Metálicos Alvarado S.A. | \$157,00 |

El tipo de cambio dependerá del momento en que se realicen las transacciones porque, en el reporte que obtienen los analistas de la contratación de SICOP pueden ver el monto en colones y dólares con el tipo de cambio de referencia del día que se genera con la orden de pedido. Se obtuvo el valor presente de precios antiguos como referencia comparativa, el cual es de ₡99 105,78. Con lo que se obtiene una diferencia de ₡15 876,44 entre ambos, equivalente a un 16.02% en ese producto específicamente. Se multiplica la diferencia (15 876,44) por la cantidad vendida (2154) con lo que se obtiene que el monto total de ahorro en las compras de este producto es de ₡34 197 851,76. Esto se repite con el resto de productos y se genera un promedio del porcentaje y el monto total de ahorro se obtiene de la suma de los montos de ahorro total por línea. Las compras de mobiliario por la modalidad consolidada generaron un ahorro total de ₡742 706 556,97 de acuerdo con los datos del “Informe: Prórroga del Convenio Marco para la Adquisición de Mobiliario de Oficina y Escolar Licitación Pública 2016LN-000001-0009100001”

En cuanto a los descuentos, esta información se obtiene de los datos de SICOP que reciben los analistas, se calcularon los ahorros en este rubro por línea y se multiplicó por la cantidad adquirida por las instituciones y, de esta manera, se obtuvo el monto de ahorro por descuento, el cual es de ₡7 078 894,58. Para esto se requiere verificar los descuentos por línea de acuerdo con las órdenes de pedido realizadas por cada institución. El producto con mayor ahorro por descuento corresponde a la silla giratoria ergonómica con apoyo lumbar ajustable, medidas respaldo 48 cm x 52.5 cm, asiento 49 cm x 50 cm, 41 cm alto mínimo por un monto de ₡3 891 503,12.

También surge la interrogante de cuánto más se habrá diluido el ahorro de materiales para que ya no se considere en el cálculo y poder integrar otros elementos de mayor valor en su lugar.

El documento “Ahorros generados con la modalidad de compra denominada convenio marco: el caso de Costa Rica”, el cual fue expuesto por la señora Patricia Navarro con motivo del XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, en Montevideo, Uruguay, para el mes de noviembre 2013; expuso sobre la metodología de ahorros y brindó datos de ahorros de los convenios marco que se encontraban vigentes a esa fecha. De ahí se tomaron los datos correspondientes a mobiliario de oficina para compararlos con los que se dan al final de la ejecución contractual del convenio, pudiendo observar cuánto peso tuvo el primero año como aporte al ahorro final que se obtuvo en dicha licitación:

Cuadro 6

Comparación Datos de Ahorro Licitación 2010LN-000002-CMBYC

RUBRO	MONTO DE AHORRO CRC AÑO 2012	MONTO DE AHORRO USD AÑO 2012	RELACIÓN	MONTO DE AHORRO DE 07/2012 AL 03/2015	PESO RELATIVO DEL PRIMER AÑO
Ahorro horas RR.HH.	₡ 133 708 572,68	\$ 267 417,15	23,71%	₡ 1 168 294 672,79	11,44%
Ahorro en precios	₡ 429 668 595,76	\$ 859 337,19	76,20%	₡ 1 047 717 177,12	41,01%
Ahorro en materiales	₡ 493 643,57	\$ 987,29	0,09%	₡ 4 547 398,94	10,86%
Ahorro Total	₡ 563 870 812,01	\$ 1 127 741,63	100,00%	₡ 2 220 559 248,85	

Nota: Elaboración propia (2021), a partir de datos de Licitación Pública 2010LN-000002-CMBYC (2010).

Después de todos estos resultados, resulta interesante determinar si el ahorro en horas del recurso humano conviene más demostrarlo en otros términos que no sean monetarios, porque al final todo ese dinero no volvió a las arcas del Estado, sino que se transformó en eficiencias que al final derivan en otro tipo de beneficios. A diferencia de los ahorros en precio, que significan menos derogaciones por monto de compras.

Si se determinan los plazos que se requieren para llevar a cabo cada tipo de procedimiento, para cada proveeduría institucional es más eficiente si la compra se realiza de forma consolidada en términos de tiempo como se ve en el siguiente cuadro:

Cuadro 7

Comparativo de tiempo por tipo de procedimiento de contratación

Etapas o pasos	Licitación Pública		Licitación Abreviada		Contratación Directa		Convenio Marco	
	En días	En horas laborales	En días	En horas laborales	En días	En horas laborales	En días	En horas laborales
1. Plazo para confeccionar el cartel luego de haberse cumplido con todos los requisitos previos (Financieros)	1 a 10	8 a 80	1 a 10	8 a 80	1 a 5	8 a 80	N/A	N/A
2. Plazo para publicar el cartel en SICOP	1	8	1	8	1	8	N/A	N/A
3. Plazo para recibir ofertas	15 a 25	120 a 200	5 a 20	40 a 160	1 a 5	40 a 160	N/A	N/A
4. Plazo para adjudicar	30 a 50	240 a 400	10 a 40	80 a 320	2 a 10	80 a 320	N/A	N/A
5. Plazo para publicar la adjudicación en SICOP	1	8	1	8	1	8	N/A	N/A
6. Plazo para quedar en firme la adjudicación luego de publicarla	10	80	5	40	2	16	N/A	N/A
7. Plazo para entregar la garantía de cumplimiento.	10	80	1 a 5	8 a 40	0 a 5	0 a 40	N/A	N/A
Total (plazos máximos)	107	856	82	656	82	632	N/A	N/A
Total (plazos mínimos)	68	544	24	192	24	160	N/A	N/A
8. Plazo para confección del contrato	20	160	5 a 20	40 a 160	1 a 10	8 a 80	N/A	N/A
9. Plazo para el refrendo de contrato.	15 a 25	120 a 200	15 a 25	120 a 200	10 a 20	80 a 160	N/A	N/A
10. Plazo para entregar el pedido	1 a 10	8 a 80	1 a 10	8 a 80	1 a 10	8 a 80	10 a 15	80 a 120
Recepción de solicitud de compra del programa o dependencia	1	8	1	8	1	8	1	8
Confección de Solicitud de contratación catálogo electrónico	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	1	8
Total (plazos máximos)	163	1304	138	1104	123	960	17	136
Total (plazos mínimos)	105	840	46	368	37	264	12	96
Promedio de duración en días	134	1072	92	736	80	612	14,5	116
Plazo en meses de 30 días	4,47		3,07		2,67		0,48	

Nota: Elaboración propia (2021), a partir de datos de LCA, RLCA e Informe de valoración sobre el desempeño del convenio marco y las labores de los contratistas con base en las condiciones pactadas Licitación Pública 2017LN-000004-000910000 (2017).

La variación en tiempo entre convenio marco y los procedimientos ordinarios puede definirse de la siguiente manera, incluyendo el tiempo de entrega:

- Representa un 10.82% de lo que toma hacer una licitación pública que, en términos absolutos, representa 119.5 días de diferencia.
- Representa un 15.76% de lo que toma hacer una licitación abreviada que, en términos absolutos, representa 77.5 días de diferencia.
- Representa un 18.13% de lo que toma hacer una contratación directa que, en términos absolutos, representa 65.5 días de diferencia.

Cabe aclarar que en estos tiempos no se toman en cuenta los tiempos que toman los distintos recursos que se pueden interponer, entiéndase: objeción, revocatoria y/o apelación, puesto que no se da en todos los casos y resultaría en un plazo todavía mayor, siendo aun mayor la ventaja que se demuestra.

En la verificación del documento “Transformación hacia una mayor Eficiencia de las Compras Públicas Electrónicas: beneficios y ahorros de la unificación”, emitido por la CGR en diciembre 2019, con número de documento DFOE-SAF-OS-00003-2019, se rescata lo siguiente:

Se realizó un análisis de las instituciones que han utilizado los convenios marco activos durante el periodo comprendido entre 2016 y 2019. A partir de esta información, se observa que se han utilizado seis convenios marco en SICOP, de los cuales resaltan dos de ellos generados por el Ministerio de Hacienda, cuyos objetos contractuales son mobiliario de oficina y escolar, así como suministros de papel, cartón y litografía. Cada uno de esos convenios han sido utilizados por más de 50 instituciones públicas. (p. 20)

E igualmente, exponen las diferencias entre una licitación pública tradicional y un trámite por convenio marco con el siguiente gráfico, demostrando el ahorro en plazos de tramitación entre una y otra para la proveeduría que requiera ciertos bienes o servicios:

Gráfico 17

Licitación Pública Nacional/1 vs. Convenio Marco/2: cantidad de días laborales promedio de trámite 2016-2019



1/ Licitación Pública Nacional compara días transcurridos desde fecha de inicio hasta la fecha de adjudicación.

2/ Convenio Marco, compara días transcurridos desde la fecha de solicitud del pedido hasta recepción de la orden.

Nota. Fuente: Informe DFOE-SAF-OS-00003-2019 de la CGR (p. 21).

Asimismo, en el documento “Plan de Fortalecimiento Compras Públicas de Costa Rica” emitido por DGABCA en un trabajo en conjunto con el BID, en abril 2017, se tocan otros aspectos de interés para valoración de posibles ahorros, en el apartado 4 refiere a “Factores clave para potenciar la contratación administrativa”, indica lo siguiente:

“en el tema del costo del uso la plataforma SICOP -que además involucra costos por capacitación, pagos para tener servicios especiales como comunicaciones, entre otros-, de una muestra de instituciones consultadas, el 9,3% lo califican como Muy Alto, un 24% Alto, el 44,4% de Medio, y el restante 22,2% de Bajo y Muy Bajo. Además, los actores identifican el costo del sistema como un eje que requiere mayor discusión. Lo que lo convierte en un aspecto clave de revisión por parte del rector, para establecer tarifas bajo parámetros económicos que generen los incentivos adecuados o explorar otro tipo de opciones de financiamiento” (p.23)

En el párrafo anterior se menciona un aspecto de interés para el tema que concierne a esta investigación y es el costo de uso de la plataforma, lo cual debe valorarse si hay un ahorro en las tarifas por el uso de esta al comprar por Convenio Marco, se verificó el contrato de RACSA con el Ministerio de Hacienda, y se pudo obtener información en ese caso específico acerca de cobros de las capacitaciones, que también son limitadas. En el primer año (2015) el cobro fue de USD 285’720.57 pagaderos en 2 tractos y para los años siguientes de 571’441.14, los cuales se cancelan de forma mensual, se debe verificar si hay un cobro adicional por cada trámite que se lleva a cabo, si dio cobro, se encuentra relacionado con el monto de la contratación, porque entonces toma aún mayor relevancia para las instituciones la compra por Convenio Marco. En el documento se aclara que, en países como Ucrania, Chile, Guatemala, entre otros, no se cobra por el uso de la plataforma, tal y como sucedía con CompraRed. La cantidad de instituciones consultadas fueron 75 en octubre de 2019.

Otro aspecto de interés es si se podría contar con una comunicación entre sistemas para rastrear u obtener datos que permitan mejorar el cálculo de ahorros, e inclusive se pueda aplicar un modelo que genere de forma automática el reporte de ahorros. Primero se refiere a “lograr la interoperabilidad del SICOP con los sistemas institucionales en el sector público es también un aspecto medular que expresa el 47% de las instituciones consultadas.” (p. 23), así como se refiere a la puesta en marcha del módulo de “Datos Abiertos” de

contratación administrativa, se reconoce que es un avance, no obstante “es apremiante generar esfuerzos de tal forma que se ajuste a las necesidades de requerimientos de información que demandan hoy en día las instituciones y ciudadanía en general, y que la información esté disponible de forma completa, correcta, oportuna y sea de fácil acceso” (p. 23); esto quiere decir que los datos que da el sistema electrónico deben depurarse. La misma CGR señala que

... las instituciones públicas deben orientar recursos para el uso analítico de datos, siendo este un aspecto clave y trascendental a implementar en sus procesos, particularmente en el tema de compras públicas, ya que, a través de esta herramienta, se podría realizar una mejor gestión en tres áreas fundamentales: conocimiento de las necesidades, reducción de costos y manejo de riesgos. (p. 24-25)

La “analítica de datos” no es más que obtener información de patrones en un conjunto de datos con la ayuda de algoritmos y técnicas estadísticas; esto permitiría agilizar aún más el funcionamiento de proveedurías o unidades de compra, así como las gestiones y supervisión del ente rector.

Entrevistas

Los modelos de entrevista se podrán verificar en el Anexo II. A continuación, se presentan todas las preguntas realizadas y a cuál formato de entrevista corresponde:

Tabla 11

Lista de personas entrevistadas

N.º	Pregunta	Persona	Encuesta Aplicada
1	Sexo	TVC	Economistas y Analistas
		JPAC	Economistas y Analistas
		AMC	Economistas y Analistas
		AGG	Economistas y Analistas
		WCM	Economistas y Analistas
		JPV	Economistas y Analistas
		PNV	Exdirectores
		FQA	Exdirectores
		EZS	Jefaturas
		ACL	Jefaturas
		RBB	Jefaturas
		DML	Jefaturas
		EVS	Jefaturas
2	Edad	TVC	Economistas y Analistas
		JPAC	Economistas y Analistas
		AMC	Economistas y Analistas
		AGG	Economistas y Analistas
		WCM	Economistas y Analistas
		JPV	Economistas y Analistas
		PNV	Exdirectores
		FQA	Exdirectores
		EZS	Jefaturas
		ACL	Jefaturas
		RBB	Jefaturas
		DML	Jefaturas
		EVS	Jefaturas

N.º	Pregunta	Persona	Encuesta Aplicada
3	Experiencia en el mismo puesto	TVC	Economistas y Analistas
		JPAC	Economistas y Analistas
		AMC	Economistas y Analistas
		AGG	Economistas y Analistas
		WCM	Economistas y Analistas
		JPV	Economistas y Analistas
		PNV	Exdirectores
		FQA	Exdirectores
		EVS	Jefaturas
		ACL	Jefaturas
		RBB	Jefaturas
		DML	Jefaturas
		EVS	Jefaturas
4	Nivel de Estudios	TVC	Economistas y Analistas
		JPAC	Economistas y Analistas
		AMC	Economistas y Analistas
		AGG	Economistas y Analistas
		WCM	Economistas y Analistas
		JPV	Economistas y Analistas
		PNV	Exdirectores
		FQA	Exdirectores
		EVS	Jefaturas
		ACL	Jefaturas
		RBB	Jefaturas
		DML	Jefaturas
		EVS	Jefaturas
5	Profesión	TVC	Economistas y Analistas
		JPAC	Economistas y Analistas
		AMC	Economistas y Analistas
		AGG	Economistas y Analistas
		WCM	Economistas y Analistas

N.º	Pregunta	Persona	Encuesta Aplicada
		JPV	Economistas y Analistas
		PNV	Exdirectores
		FQA	Exdirectores
		EVS	Jefaturas
		ACL	Jefaturas
		RBB	Jefaturas
		DML	Jefaturas
		EVS	Jefaturas
6	¿Conoce la modalidad de compra a través de convenio marco?	TVC	Economistas y Analistas
		JPAC	Economistas y Analistas
		AMC	Economistas y Analistas
		AGG	Economistas y Analistas
		WCM	Economistas y Analistas
		JPV	Economistas y Analistas
		PNV	Exdirectores
		FQA	Exdirectores
		EVS	Jefaturas
		ACL	Jefaturas
		RBB	Jefaturas
		DML	Jefaturas
		EVS	Jefaturas
7	¿Conoce la metodología de ahorros para el cálculo de ahorros a través de convenio marco?	TVC	Economistas y Analistas
		JPAC	Economistas y Analistas
		AMC	Economistas y Analistas
		AGG	Economistas y Analistas
		WCM	Economistas y Analistas
		JPV	Economistas y Analistas
		PNV	Exdirectores
		FQA	Exdirectores
		EVS	Jefaturas
		ACL	Jefaturas
		RBB	Jefaturas
		DML	Jefaturas
		EVS	Jefaturas

N.º	Pregunta	Persona	Encuesta Aplicada
8	¿Qué opina sobre la metodología para calcular los ahorros generados por compras a través de convenios marco?	TVC	Economistas y Analistas
		JPAC	Economistas y Analistas
		AMC	Economistas y Analistas
		AGG	Economistas y Analistas
		WCM	Economistas y Analistas
		JPV	Economistas y Analistas
		PNV	Exdirectores
		FQA	Exdirectores
9	¿Considera que los elementos actuales (horas, precios y materiales) son referencia suficiente para medir los ahorros de bienes comprados a través de convenio marco?	TVC	Economistas y Analistas
		JPAC	Economistas y Analistas
		AMC	Economistas y Analistas
		AGG	Economistas y Analistas
		WCM	Economistas y Analistas
		JPV	Economistas y Analistas
		PNV	Exdirectores
		FQA	Exdirectores
10	¿Cuáles otros aspectos propondría para el cálculo de ahorros?	TVC	Economistas y Analistas
		JPAC	Economistas y Analistas
		AMC	Economistas y Analistas
		AGG	Economistas y Analistas
		WCM	Economistas y Analistas
		JPV	Economistas y Analistas
11	En algún momento se estaba trabajando con el BID para desarrollar un modelo econométrico, ¿por qué considera que no se implementó?	TVC	Economistas y Analistas
		JPAC	Economistas y Analistas
		AMC	Economistas y Analistas
		AGG	Economistas y Analistas
		WCM	Economistas y Analistas
		JPV	Economistas y Analistas

N.º	Pregunta	Persona	Encuesta Aplicada
		PNV	Exdirectores
		FQA	Exdirectores
		EZS	Jefaturas
		ACL	Jefaturas
		RBB	Jefaturas
		DML	Jefaturas
		EVS	Jefaturas
12	¿En qué medida consideraría posible aplicar un modelo de ese tipo en este momento?	TVC	Economistas y Analistas
		JPAC	Economistas y Analistas
		AMC	Economistas y Analistas
		AGG	Economistas y Analistas
		WCM	Economistas y Analistas
		JPV	Economistas y Analistas
		PNV	Exdirectores
		FQA	Exdirectores
		EZS	Jefaturas
		ACL	Jefaturas
		RBB	Jefaturas
		DML	Jefaturas
		EVS	Jefaturas
13	¿Cada cuánto cree usted que debería actualizarse o revisarse la metodología y a cuáles profesionales implicaría?	TVC	Economistas y Analistas
		JPAC	Economistas y Analistas
		AMC	Economistas y Analistas
		AGG	Economistas y Analistas
		WCM	Economistas y Analistas
		JPV	Economistas y Analistas
		EZS	Jefaturas
		ACL	Jefaturas
		RBB	Jefaturas
		DML	Jefaturas
		EVS	Jefaturas
14	¿Por qué considera relevante el ahorro en horas, precios y materiales al comprar a través de los convenios marco?	TVC	Economistas y Analistas
		JPAC	Economistas y Analistas

N.º	Pregunta	Persona	Encuesta Aplicada
		AMC	Economistas y Analistas
		AGG	Economistas y Analistas
		WCM	Economistas y Analistas
		JPV	Economistas y Analistas
		EVS	Jefaturas
		ACL	Jefaturas
		RBB	Jefaturas
		DML	Jefaturas
		EVS	Jefaturas
15	¿Considera real el cálculo de horas hombre en proporción con las diferencias salariales entre trabajadores de distintas instituciones?	TVC	Economistas y Analistas
		JPAC	Economistas y Analistas
		AMC	Economistas y Analistas
		AGG	Economistas y Analistas
		WCM	Economistas y Analistas
		JPV	Economistas y Analistas
		EVS	Jefaturas
		ACL	Jefaturas
		RBB	Jefaturas
		DML	Jefaturas
		EVS	Jefaturas
16	¿Cómo se refleja el ahorro por economías de escala que se obtienen a través de este tipo de licitación?	TVC	Economistas y Analistas
		JPAC	Economistas y Analistas
		AMC	Economistas y Analistas
		AGG	Economistas y Analistas
		WCM	Economistas y Analistas
		JPV	Economistas y Analistas
		EVS	Jefaturas
		ACL	Jefaturas
		RBB	Jefaturas
		DML	Jefaturas
		EVS	Jefaturas
17		TVC	Economistas y Analistas

N.º	Pregunta	Persona	Encuesta Aplicada
	¿De qué manera se podría medir o calcular el ahorro por la disminución de pérdida de bienes por problemas de almacenamiento?	JPAC	Economistas y Analistas
		AMC	Economistas y Analistas
		AGG	Economistas y Analistas
		WCM	Economistas y Analistas
		JPV	Economistas y Analistas
		EVS	Jefaturas
		ACL	Jefaturas
		RBB	Jefaturas
		DML	Jefaturas
		EVS	Jefaturas
18	Con los cambios en las condiciones laborales que se han presentado por la pandemia, se presentan de igual manera cambios en el cálculo de ahorro en materiales de la manera en que se establece en el procedimiento, ¿Cómo se podría adaptar el cálculo de ahorro de materiales?	TVC	Economistas y Analistas
		JPAC	Economistas y Analistas
		AMC	Economistas y Analistas
		AGG	Economistas y Analistas
		WCM	Economistas y Analistas
		JPV	Economistas y Analistas
		EVS	Jefaturas
		ACL	Jefaturas
		RBB	Jefaturas
		DML	Jefaturas
		EVS	Jefaturas
19	¿El 25% del total de opciones de negocio resulta suficiente para valorar un ahorro en precios o es más conveniente otro porcentaje?	TVC	Economistas y Analistas
		JPAC	Economistas y Analistas
		AMC	Economistas y Analistas
		AGG	Economistas y Analistas
		WCM	Economistas y Analistas
		JPV	Economistas y Analistas
		PNV	Exdirectores
		FQA	Exdirectores
		EVS	Jefaturas
		ACL	Jefaturas
		RBB	Jefaturas

N.º	Pregunta	Persona	Encuesta Aplicada
		DML	Jefaturas
		EVS	Jefaturas
20	¿Cómo cree que se vea afectada la percepción de ahorro real por los reajustes de precio?	TVC	Economistas y Analistas
		JPAC	Economistas y Analistas
		AMC	Economistas y Analistas
		AGG	Economistas y Analistas
		WCM	Economistas y Analistas
		JPV	Economistas y Analistas
		PNV	Exdirectores
		FQA	Exdirectores
		EZS	Jefaturas
		ACL	Jefaturas
		RBB	Jefaturas
		DML	Jefaturas
		EVS	Jefaturas
21	¿La generación de ahorros fue un tema importante en su gestión?	PNV	Exdirectores
		FQA	Exdirectores
22	¿Cuál elemento de la metodología para el cálculo de ahorro considera de mayor relevancia? (horas, precios y materiales)	PNV	Exdirectores
		FQA	Exdirectores
23	¿Existe la posibilidad de generar enlaces para obtener información de otras dependencias de Hacienda para identificar ahorros y beneficios generados?	PNV	Exdirectores
		FQA	Exdirectores
24	¿Cuáles limitaciones encuentra en la metodología actual?	PNV	Exdirectores
		FQA	Exdirectores
25	¿Conoce de otras metodologías utilizadas en otros países como Chile?	PNV	Exdirectores
		FQA	Exdirectores
		EZS	Jefaturas
		ACL	Jefaturas
		RBB	Jefaturas
		DML	Jefaturas
		EVS	Jefaturas
26	¿Cuáles tipos de cálculo de ahorro se pueden contemplar aparte del comparativo que se realiza actualmente?	EZS	Jefaturas
		ACL	Jefaturas
		RBB	Jefaturas
		DML	Jefaturas
		EVS	Jefaturas

Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Del listado original de personas a entrevistar, no se pudo contactar a un abogado que es consultor y conferencista; sin embargo, gracias a las recomendaciones de algunas personas entrevistadas, se logró contactar a tres personas adicionalmente para obtener más información con respecto a los temas a los que se refirieron en algunas respuestas. Siendo así que se logró contactar con Adolfo Díaz Ríos, quien funge como jefe de Abastecimiento en Dirección de Compras y Contratación Pública de ChileCompras; con un funcionario de COPROCOM para tratar el tema de índices de concentración de mercado y un funcionario de la Unidad de Investigación y Desarrollo de la DGABCA, para entender sobre el Observatorio de Compras Públicas. Para efectos del conteo de las entrevistas formalmente programadas, se contabiliza a los 13 funcionarios principales ya que siguen un formato similar, la entrevista al abogado especialista en contratación administrativa y los adicionales se expondrán al final. Por lo que los modelos de referencia para los resultados que se van a presentar son los de economistas y analistas, jefaturas y exdirectores.

Gráfico 18

Género biológico de las personas entrevistadas



Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

De los 13 funcionarios que han respondido a esta encuesta, 7 son mujeres y 6 hombres.

Tabla 12*Experiencia en el Puesto Actual*

Experiencia en el puesto actual	Cantidad	Peso relativo
Menos de 5 años.	6	46,15%
Entre 5 y 10 años.	4	30,77%
Entre 10-15 años.	2	15,38%
Más de 15 años.	1	7,69%

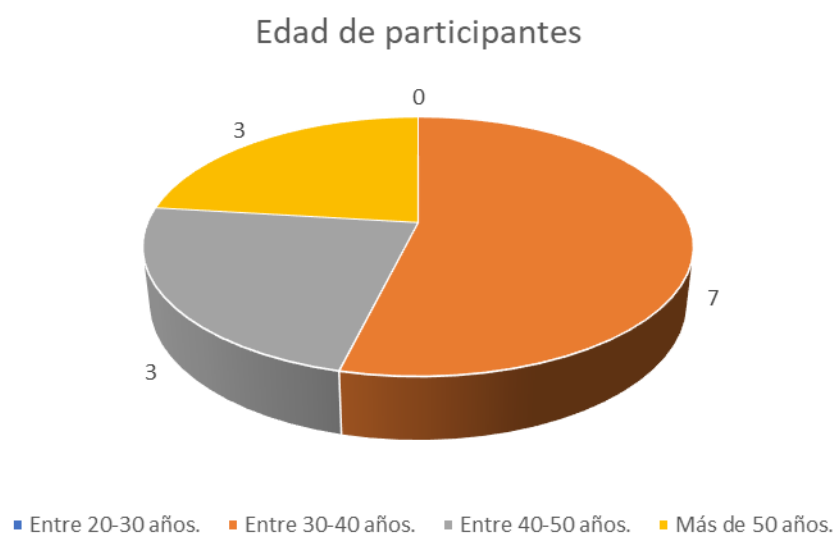
Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Tabla 13*Experiencia en Convenio Marco*

Experiencia en Convenio Marco	Cantidad	Peso relativo
Menos de 5 años.	6	46,15%
Entre 5 y 10 años.	5	38,46%
Entre 10-15 años.	2	15,38%
Más de 15 años.	0	0,00%

Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Al consultarse por la experiencia, se encontró necesario dividirla en el puesto actual, porque la mayoría de las personas entrevistadas ya no trabaja propiamente en el área de Compras Consolidadas, solamente 4 personas (30.77%) laboran actualmente en ese departamento. También se puede observar que la mayoría estuvo trabajando en Convenio Marco por un período menor a los cinco años y ningún entrevistado podría haber trabajado por más de 15 años, debido a que los convenios marco se comenzaron a gestar en el 2008 y la rotación de personal, así como la disminución de plazas disponibles en el departamento ha generado que pocas personas se mantengan trabajando en este lugar o hayan sido reemplazadas por otras. La persona entrevistada con más experiencia en Convenio Marco por cantidad de años tiene 12 años en el puesto y la que menos tiempo estuvo fue por un período menor a un año.

Gráfico 19*Edad de las personas entrevistadas*

Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

La mayoría de las personas entrevistadas tiene más de 50 años (7 personas), los demás se encuentran entre los rangos de 30 a 40 años y 40 a 50 años, son personas que ya tienen tiempo en la función pública y entienden muy bien de los temas que se van a tratar.

Debido a los requisitos del nivel profesional de los puestos en la DGABCA en relación con las funciones que se desarrollan, el nivel de estudio se encuentra entre licenciatura y posgrado:

Tabla 14*Nivel de estudio de las personas entrevistadas*

Nivel de Estudios	Cantidad
Licenciatura	4
Posgrado	9
Total general	13

Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Tabla 15*Profesión de las personas entrevistadas*

Profesión	Cantidad
Derecho	1
Administración con énfasis en RR.HH.	2
Administración de Aduanas y Comercio Exterior	1
Administración Pública	1
Administrador de Empresas	1
Economista	6
Economista y Contaduría Pública	1
Total general	13

Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

El 100% conoce la modalidad de compra por convenio marco y la metodología para el cálculo de ahorros, aunque no la haya aplicado directamente. La mayoría es profesional en el área de ciencias económicas.

Cuando se les consultó su opinión sobre la metodología para calcular los ahorros generados por compras a través de convenios marco, la mayoría considera que es buena en retrospectiva del momento en el cual se elaboró, también concuerdan con que ha pasado mucho tiempo desde su creación y debe actualizarse por múltiples razones: por un lado, se ha mencionado que algunos cálculos están mal y, por otro, porque el contexto legal y de mercado, así como el desarrollo de convenios marco ha evolucionado.

JPAC y JPV son economistas que trabajaron propiamente con la metodología, ellos se refirieron de la siguiente manera:

Permitía aproximar los ahorros en convenio marco, pero, por un lado, sobre estima el ahorro en montos relacionados con horas hombre y por otro lado está subestimando los posibles ahorros por precios de mercado. (JPV, comunicación personal, marzo de 2021)

Debería de hablarse de un costo de oportunidad de esas horas trabajador y de qué se puede lograr con esos trabajadores. (JPAC, comunicación personal, marzo de 2021)

Se debería de ajustar porque siempre se ha dicho que da algunos montos muy inflados. (JPV, comunicación personal, marzo de 2021)

Inclusive PNV, exdirectora, señala que puede ser mejorada indiscutiblemente, que se puede mejorar en el tiempo.

Al preguntar si se considera que los elementos actuales (horas, precios y materiales) son referencia suficiente para medir los ahorros de bienes comprados a través de Convenio Marco, casi todos señalan que son suficientes, sin descartar la posibilidad de incluir otros que agreguen valor y que se encuentren en concordancia con una actualización elaborada con base en estudios previos y un análisis profundo. Sin embargo, una de las entrevistadas señaló que no son suficientes porque lo considera una pincelada, tomando en consideración las diferencias en el funcionamiento de las proveedurías en cada institución; con mayor razón, al incluirse instituciones de gobiernos locales y autónomas como RECOPE, las cuales distan en varios aspectos como lo es la dotación de recursos, de lo que sucede en Gobierno Central. Otra de las economistas señaló que tampoco es funcional agregar elementos sin un límite, porque se volvería muy complejo y puede perder significancia estadística, por lo que se deben incluir aquellos que sean más representativos del origen de ahorros.

Al consultar sobre otros aspectos que se propondrían para el cálculo de ahorros, se destaca:

1. Las economías de escala en los precios.
2. Temas de conveniencia y no tanto de monetizar todos los resultados.
3. La maximización de uso de los recursos.
4. Flexibilización de los convenios marco para generar compras más convenientes.
5. Valorar costos sociales y económicos.
6. Descuentos por volumen y otros descuentos que se den en la ejecución del convenio marco.
7. Un estudio del índice de concentración de las empresas por tipos de productos que puedan afectar el precio.
8. Ciclo de vida del producto.
9. Garantías de producto.
10. Costo de uso de la plataforma.

En algún momento se intentó desarrollar esta metodología a través de un modelo econométrico en un sistema estadístico, de acuerdo con EJP, “estaba hecho en STATA” (comunicación personal, marzo de 2021) y se requería una capacitación para que el personal pudiera aplicarlo. Conforme a las respuestas de quienes estuvieron involucrados o cercanos a la situación, se deduce que se encuentran ligados temas de presupuesto no liberado e intereses políticos de por medio. Al no ser un tema que se considerara relevante, desde el punto de vista de la política, o que el Gobierno de turno pretendiera desarrollar, fuera por falta de conocimiento o desinterés, no se liberó el presupuesto y no fue factible generarlo. Además de haberse presentado en un momento, quizás convulso por la propuesta de cambio de plataforma electrónica de compras públicas, que se encontraba en pugna en ese momento entre CompraRed y Mer-link, llegando a hacer un contrato para llamar a la figura de la contratación “SICOP” y dejando de lado a CompraRed.

Entonces surge la duda de si es factible desarrollar un modelo econométrico con las condiciones que se tienen hoy en día, obteniendo puntos de vista muy variados:

Las herramientas tecnológicas están dadas para que se pueda agarrar y hacer una comparativa de absolutamente todos los precios de los bienes que se están adquiriendo en Convenio Marco y fuera de Convenio Marco, ya no hablamos de hacer un rastreo, ya no hablamos de tomar una parte, hablamos de tomar toda la base de SICOP, hacerla comparable, y comenzar a comparar resultados. (JPAC, comunicación personal, marzo de 2021)

Y sobre esto mismo se hace referencia a un aspecto sumamente relevante: que no es necesario una gran inversión, porque inclusive la CGR ha desarrollado una metodología para detectar anomalías, la cual puede servir de base para generar un modelo para el cálculo de ahorros. Considerando que el Ministerio de Hacienda cuenta con personal experto en informática y conocimientos estadísticos.

Muchos se refirieron a los datos, porque la base de cualquier modelo econométrico son las bases de datos, estos deben ser “íntegros, confiables, oportunos y los reportes a un clic de distancia” (DML, comunicación personal, marzo de 2021), lo que significa que se deben revisar y depurar las bases de datos de SICOP en primera instancia. Esto debe ser así porque “a nivel del SICOP, para

generar datos de compra estadísticos, los datos son los que están dentro del sistema, pero no son fiables, porque si un usuario pone un dato incorrecto y si los analistas y quienes aprueban la contratación lo aprueban de esa manera, el sistema lo arrastra, el sistema no advierte, no tiene inteligencia artificial o algo por el estilo que advierta al usuario” (RBB, comunicación personal, marzo de 2021).

Quienes indicaron que no es posible se basaron en la falta de una herramienta y en la voluntad política que no dirige esfuerzos a este tipo de aspectos, el Gobierno debería dar mayor relevancia a temas de eficiencias para que así sea, inclusive se menciona la falta de apoyo al ente rector en contratación administrativa, entiéndase así la DGABCA. Se requiere, adicionalmente, disposición, asesoría técnica y un buen software de analítica de datos. RBB se refiere en su respuesta al Observatorio de Compras Públicas que se está desarrollando actualmente, la DGABCA en conjunto con otras áreas de Hacienda, a raíz de una consultoría que se está brindando.

En cuanto a la pregunta sobre la periodicidad para actualizar la metodología, solamente una persona recomendó un plazo de 10 a 15 años, a menos que se den cambios drásticos en el mercado. La mayoría consideró un plazo de 5 años, a pesar de eso, muchos refieren a que no se puede establecer de forma estricta, sino que debe responder a cambios que se detecten, de ahí la importancia de realizar estudios y verificar constantemente el comportamiento de los elementos de cálculo y las variables en los distintos contextos que influyen en el desarrollo de estas licitaciones. Otro elemento que se considera relevante, entre lo que se mencionó, es que la vigencia de estas licitaciones por lo general dura 4 años, incluyendo las prórrogas facultativas, lo cual puede considerarse para estar verificando datos que apunten a mejorar el diseño de la metodología según el comportamiento que se encuentre.

Siempre que haya alguna variación de algún factor implícito en la formula, habría que revisar. (AGG, comunicación personal, marzo de 2021)

No debería definirse períodos específicos, puede responder a cambios que se identifiquen mediante estudios. (ACL, comunicación personal, marzo de 2021)

Una vez definida la metodología se puede estar revisando con una periodicidad de cada dos años. Debería hacerse una evaluación de acuerdo con un estudio. (DML, comunicación personal, marzo de 2021)

En lo que respecta a profesionales involucrados en dicha actualización, se indica que se incluya profesionales en Economía, Administración, Derecho e Ingeniería Industrial.

Se les preguntó, ¿Por qué considera relevante el ahorro en horas, precios y materiales al comprar a través de los convenios marco?, a lo que respondieron sobre la importancia de cada elemento como un aporte a las instituciones. Sin embargo, se notó una tendencia a señalar mejoras en el cálculo, en la mayoría de los casos. Lo cual quiere decir que son importantes pero que, en definitiva, la metodología es obsoleta para satisfacer el requisito de información que se requiere.

Es lo que sustenta la importancia de los convenios marco. (AGG, comunicación personal, marzo 2021)

Por el valor de estos aspectos en la contratación pública, (...) y poder reflejar esto crea conciencia respecto al uso de los convenios marco, y se promueva su uso en instituciones y proveedores comerciales. (EZZ, comunicación personal, marzo de 2021)

... porque el ahorro de cualquier perspectiva para el sector público es beneficioso, por un tema más que todo en el contexto que estamos ahorita, que a nivel presupuestario han venido recortes significativos (...) donde cada vez hay que ser más eficiente del uso de los recursos, si logramos un ahorro desde cualquiera de esas aristas, ya sea materiales, precio o recurso humano, sería favorable para la Administración, por supuesto, ese es el principal objetivo. (RBB, comunicación personal, marzo de 2021)

Un aspecto que ha afectado el cálculo de ahorros son las diferencias salariales entre trabajadores de distintas instituciones, sobre todo entre regímenes distintos, ya que Servicio Civil tiene una manera distinta a las autónomas y los gobiernos locales. Es por esto por lo que se les consultó si consideran real el cálculo de horas hombre bajo esta realidad. El primer aspecto relevante que se identifica de las respuestas recibidas es que la variedad es tal que se sale de las

manos manejar la información real, e inclusive la propuesta de Ley de Empleo Público ha traído a colación las grandes diferencias salariales. De ahí que el segundo aspecto importante es que lo que más funciona en estos casos es una media, tal y como se define el comportamiento de la distribución normal en estadística, la cual tiene forma de campana tendiente a la media en su gráfico. Esto también decanta en que se deba realizar nuevamente un sondeo de la dotación de recurso en las distintas proveedurías que utilizan los convenios marco, lo cual puede ser un trabajo pesado pero necesario. Mientras esto no se arregle, lo que se recomienda es que se haga la aclaración sobre cómo se realiza el cálculo en ese sentido.

Otra duda que surge es cómo se refleja el ahorro por economías de escala que se obtienen a través de este tipo de licitación. Siendo la respuesta más común que se refleje en el precio. Sin embargo, hay quienes consideran que esto no está sucediendo, porque a pesar de que debería darse un mejor valor por volumen de compras, en muchos casos, los precios ofertados al Estado son altos debido a la forma de pago que no es inmediata, sino entre 30 y 45 días.

A la pregunta: ¿De qué manera se podría medir o calcular el ahorro por la disminución de pérdida de bienes por problemas de almacenamiento?, se notó que no hay mucha claridad en cómo se podría realizar dicho cálculo, lo más cercano sería a través de un registro de disminución del espacio de bodegaje y requerimientos de servicio de seguridad a estos espacios, lo cual se podría medir a través de los metros cuadrados de alquiler que se ahorran las instituciones y en el costo de los servicios de seguridad que ya no sean requeridos o que se reduzcan. También se denota que todavía hay problemas de planificación en las compras, porque en muchas ocasiones se sigue comprando de más, aunque se utilicen los convenios marco, esto quiere decir que se requiere primero una capacitación continua y completa del adecuado uso de los mismos.

Como un cambio adicional en el contexto social y laboral que afecta a todos, se encuentra la pandemia por COVID-19, la cual ha desembocado en un cambio radical en condiciones laborales que, indiscutiblemente, genera ahorros en empresas y Gobierno. Es por esto que surge la interrogante de si el ahorro por materiales debe adaptarse bajo estas condiciones, porque ya no se puede señalar como un ahorro de materiales asociado al convenio marco, sino a otros factores exógenos. Adicionalmente, con el uso de herramientas tecnológicas ha perdido muchísima significancia o peso en el cálculo de ahorros, tanto así que muchos indicaron que sería mejor quitarlo:

1. Son menos los que no están adaptados a lo digital
2. Su significancia es tan baja que no vale la pena considerarlo en el cálculo. (RBB, comunicación personal, marzo de 2021)

Debe actualizarse porque podría llegar a ser irrelevante. (EVS, comunicación personal, marzo de 2021)

Hay otros beneficios que se obtienen del uso de convenios marco como mayor eficiencia, el no fraccionamiento ilícito del presupuesto, no mantener en bodega inventarios que esto ahorra espacio físico y talvez los plazos de entrega son más expeditos. (WCM, comunicación personal, marzo de 2021)

Como parte del cálculo de ahorro en precios, se indica que el 25% del total de opciones de negocio se tomaba para valorar los ahorros en precios. Esto para muchos resulta inconveniente si se define como regla rígida, puesto que, por las diferencias entre los mismos convenios marco, y los bienes o servicios que se ofrecen a través de estos, es que se considera, por un lado, que se adapte y, por otro, tomar como base montos o cantidades de compra y aquellos productos de mayor venta según el cálculo que defina como de importancia para los efectos de medir ahorros en precios, sean los que se valoren. Para este último caso se dieron 2 recomendaciones:

1. Deben ser los productos que representen el 80% de las compras o un porcentaje que se considere razonable basado en las ventas y no en la cantidad de ítems. (JPV, comunicación personal, marzo de 2021)

Esto se debe a que históricamente han existido convenios de más de 500 opciones de negocio, sería inmanejable tomar tantos ítems para hacer un cálculo manual.

2. Es conveniente el principio Pareto 80-20. Para escoger la muestra para la comparación de precios de mercado yo escogería los 20 productos con mayor monto en las transacciones y ese 20% para hacer la comparación de los precios del mercado. Casi siempre el 20% de los productos de más movimiento representa el 80% del monto de las transacciones. No es

exacto, pero por lo menos cercano. Entonces estamos investigando los productos más importantes. (EVS, comunicación personal, marzo de 2021)

Otro aspecto son los reajustes de precio, por lo que se consulta cómo estarían afectando la percepción de ahorro real. Para contextualizar esta pregunta, se señala en el art. 31 del RLCA que se pueden solicitar reajustes o revisiones de precios en aras del equilibrio económico del contrato, pudiendo solicitarse desde el inicio de la ejecución contractual, para lo cual se debe presentar una fundamentación de lo solicitado y tendrá 5 años para realizar esta gestión, de lo contrario, prescribe.

Cabe aclarar que la norma no ha sido actualizada en este sentido, y el plazo resultaba adecuado cuando se debían realizar trámites en una era que no contaba con la tecnología que se tiene hoy en día, pero para estos tiempos el plazo se considera bastante extenso y pudiera estarse prestando para malas prácticas. Entre las apreciaciones, se encuentra que es un riesgo y una limitación de alcance que la misma norma establece, por lo que una manera de medirlo sería integrar en el cálculo una variación por la inflación, aunque esta es mínima actualmente, para reflejar de alguna manera el efecto.

En una de las respuestas, se consideró que se integrara, al menos para los convenios marco que tienen un período de vigencia tan extenso, el cálculo automático de revisión de precios en la plataforma electrónica de compras públicas, para que sea más real y refleje los precios que realmente se van a pagar, esto ayudaría a un mejor control del presupuesto también. Lamentablemente, en otro caso se señaló que esto no se puede hacer de oficio, por lo que debe cambiar primero la norma para poder aplicar algo así, “Se debe encontrar un justo medio para que no afecten negativamente. Le corresponde a la institución hacer la previsión presupuestaria” (PNV, comunicación personal, marzo de 2021). También se mencionó acerca de incentivos que no contraríen la normativa pero que promueva que se presenten los reajustes a tiempo.

A los exdirectores se les consultó si la generación de ahorros fue un tema importante en su gestión, ambos respondieron de forma positiva.

Se les consultó también ¿Cuál elemento de la metodología para el cálculo de ahorro considera de mayor relevancia? (horas, precios y materiales), y ambos coincidieron que es el precio el más importante:

Y esto cobra realce en la situación fiscal que tiene el país en este momento. Definitivamente el convenio es importante y será de implementación permanente en la medida en que

logremos probar que los precios que los proveedores nos dan por Convenio Marco son menores que los que dan en otro tipo de licitaciones. (PNV, comunicación personal, marzo de 2021)

FQA señala que la importancia del precio radica en que envía información sobre el mercado, la oferta y demanda del bien, porque eso le da valor a un bien o servicio, si es abundante o escaso. Es por esto que puede justificar mejor los ahorros.

Ambos difieren en cuanto a si es posible generar enlaces para obtener información de otras dependencias de Hacienda para identificar ahorros y beneficios generados:

PNV considera que, por la confidencialidad de datos, se complica y podría no ser factible, se debe evaluar lo que se vaya a solicitar.

Compartir, sí es posible, claro que sí, y no cuesta nada, lo que es, es un tema de coordinación (...) tenemos un montón de información que no se consume absolutamente para nada, para tomar decisiones y mejorar el proceso de compra. Ahí eso sí le daría muchísimo más eficiencia... a todo el mundo porque genera controles cruzados que le sirven para su fiscalización y auditoría tributaria y a nosotros nos daría mejores insumos. (FQA, comunicación personal, marzo de 2021)

No tiene un costo adicional, más aún porque es intrainstitucional dentro del mismo Ministerio de Hacienda.

Las limitaciones que las personas entrevistadas encuentran en la metodología actual es en cuanto a los datos más que todo, tanto los que se toman de base para calcular las eficiencias en horas hombre, como aquellos que se obtienen de la plataforma de compras públicas SICOP. También porque se deben cambiar las ponderaciones de los componentes de la fórmula, de acuerdo con lo que indica FQA.

La consulta de si se conoce de otras metodologías utilizadas en otros países como Chile, se les realizó a jefaturas del departamento como a exdirectores, porque tienen mayor posibilidad de conocer al respecto y tienen roce con personas de otros países en este sentido. La mayoría de las jefaturas desconocen esta información, y en cuanto a los exdirectores señalan 2 aspectos de suma importancia, primero:

El tema de las buenas prácticas es traernos para el país o traernos para Costa Rica aquello que sea viable para Costa Rica, porque hay buenas prácticas en otros países que no son viables en nuestro país, por muchos factores. (PNV, comunicación personal, marzo de 2021).

Segundo, FQA señala que la tendencia en otros países es que los convenios marco vayan desapareciendo para desarrollar otro tipo de figuras, de hecho, señala que se aplica un modelo APP (asociaciones público privadas) en el caso de Chile: "lo que miden es el impacto y la transparencia porque ahí sí hay un tema muy delicado. Cuando usted le entrega fondos públicos a un privado debe tener mecanismos para verificar que no te estén robando la plata." (FQA, comunicación personal, marzo de 2021)

Otra de las consultas realizadas fue ¿Cuáles tipos de cálculo de ahorro se pueden contemplar aparte del comparativo que se realiza actualmente?, pregunta que se le hizo únicamente a los exjefes o encargados en su momento y a la jefatura actual. Varios no sabían qué proponer exactamente y se contemplaron 2 posibilidades nada más:

1. Distinguir el ahorro por tiempo del monto que representa.
2. Comparar con precios ofrecidos al sector público, no con precios de mercado.

Se realizó entrevista a ACC, quien es abogado, consultor y profesor. Conoce sobre contratación administrativa puesto que ha trabajado en esta materia. Es hombre, tiene más de 50 años de edad y tiene 8 años ejerciendo de forma independiente. Conoce sobre la modalidad de compra a través de Convenio Marco; sin embargo, no conoce sobre la metodología para el cálculo de ahorros. Es por esto que se tuvo que variar el modelo de entrevista que se tenía planteado, se le dio una breve reseña para una mayor comprensión sobre en qué consiste para ponerlo en contexto, y poder obtener una opinión al respecto. Una vez que se le ha explicado se refiere a la forma en cómo se calcula el ahorro por horas en recurso humano, porque tiene muy claro que en cada proveeduría es distinto, sobre todo, en una institución como la CCSS que cuenta con 184 unidades de compra de diferentes tamaños. En cuanto al cálculo de precios, considera que no tiene sentido solicitar cotizaciones a las empresas para hacer estudios de mercado, porque parte de lo que afecta ese precio cotizado es que hay funcionarios que le pasan esa información a la competencia, por lo

que se evita dar un precio real y por esto es mejor compararlo con lo que ya se le ha vendido al Sector Público, con lo que se encuentra en registros de otras contrataciones de esos bienes o servicios.

Dentro del mismo SICOP los precios no son reales, dio un ejemplo de un caso en el que se estaba presentando reclamo administrativo por diferencias de precios de importación y para esto se verificó la Declaración Única Aduanera [DUA], la cual no se podía brindar al ser confidencial, pero que pudieron revisar con alguien de Hacienda y se indicó que se habían alterado documentos. Sería óptimo poder verificar documentos en DUA si existiera un enlace de SICOP con ese sistema, señaló que “la solución está en enlazar los sistemas” (ACC, comunicación personal, marzo de 2021), también acuerdos con los países de los cuales se importan, así en caso de duda razonable se puede pedir información o alertar de alguna situación. Otra solución que se propone es que la DGABCA, en su papel de ente rector, realice reuniones con personal de distintas instituciones, que intercambien información de cómo llevan los procesos de compra para así definir soluciones, y brindar retroalimentación entre sectores.

La entrevista con Adolfo Díaz Ríos, Jefe de Abastecimiento en Dirección de Compras y Contratación Pública de Chilecompras, permitió visualizar la forma como realizan el proceso de compra por Convenio Marco, la cual es similar a Costa Rica en aspectos como el catálogo de compras. Sin embargo, también hay una mayor cantidad de personal que le permite organizar las tareas por áreas, y él no contaba con el conocimiento sobre cómo se realiza el cálculo de ahorros que se lleva allá porque eso lo lleva otra área, pero tiene algunos conocimientos al respecto. Hay un detalle, que se vende tipo “retail” y cotizar con proveedores precalificados.

Se refirió a los ahorros en tiempo, ellos sacan el costo de un proceso licitatorio ordinario versus el cargo directo, y se considera el tiempo que tarda cada funcionario involucrado y se monetiza con el costo del salario por hora. Una de las ventajas que se promueve allá es que, aunque estén en catálogo se les deja competir para que puedan mejorar los precios, esto se aprovecha en casos como cuando hay mucho producto acumulado en stock. Hay un área de estudio que genera los cálculos con base en fórmulas. En Chile hay un estilo de compra llamado “compra ágil” dentro del concepto de compra directa, que es muy eficiente y permite que participe mucha empresa, se pone un límite máximo alrededor de USD 2000.

Finalmente se conversó con un funcionario de la Unidad de Investigación y Desarrollo de la DGABCA, quien explicó un poco más de qué trata el “Observatorio de Compras Públicas”. Este

es un proyecto para generar una herramienta de Datos Abiertos sobre Compras Públicas, al que puedan ingresar interesados de cualquier sector y la información se toma de SICOP. El proyecto se encuentra con un avance del 49%. La idea principal es que, a partir de una serie de requerimientos que se soliciten, se generen reportes para tener la información a mano de instituciones compradoras, proveedores comerciales, compras por mercancías, montos, cuáles bienes y servicios son los que más se compran, proveedores sancionados, conocer los recursos interpuestos a nivel estadístico, compras por institución, productos, precios y año. También se establecen indicadores de referencia bajo los que se giran los comandos. Se indicó que, entre los requerimientos solicitados, hay una depuración de datos, que se está trabajando en cómo llevarlo a cabo por parte de RACSA.

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A partir de la información obtenida al verificar datos de fuente secundaria, aplicar las encuestas y las entrevistas, se puede decir que la importancia de las licitaciones de Convenio Marco para generar ahorros que se reflejan en las instituciones como un beneficio para la mejor satisfacción del interés público, dándole un énfasis a los principios de eficacia y eficiencia, así como una oportunidad para que el sector público disminuya gastos en el contexto económico que vive el país en este momento.

La metodología de ahorros ha sufrido cambios, procurando encontrar una mejor manera de calcularlos, pero requiere una revisión más allá de una actualización de los datos que se ha venido haciendo por parte de las personas analistas, un ajuste de los elementos para demostrar el ahorro que se genera a través de estos. El hecho de que no se haya podido avanzar hacia el modelo econométrico en el pasado no quiere decir que no se hagan evaluaciones a la forma en que se está realizando el cálculo, crear una fórmula estándar no es una solución debido a la variedad de productos, lo cual requiere una verificación más a fondo de cuáles elementos se valoran desde el punto de vista financiero y económico para identificar ahorros en una contratación de este tipo.

El elemento que se ha posicionado como el más importante, en términos de maximización de uso de los recursos, para explicar ahorros, promover el uso de Convenio Marco en las instituciones del sector público e incentivar a los proveedores comerciales a ofertar en estas licitaciones, es el ahorro en tiempo que representan para el recurso humano y la agilidad que brinda a departamentos de compra, proveedurías y demás que se encuentren relacionados con el proceso de adquisición de bienes y servicios. Este tipo de ahorro se puede considerar desde el punto de vista financiero como una oportunidad de aprovechar la productividad de los trabajadores para que inviertan el tiempo, de tal manera que se dé un verdadero aprovechamiento con los mismos recursos, esto quiere decir lograr más objetivos en un menor tiempo sin necesidad de variaciones salariales.

El precio es muy importante como un elemento que explica lo que está sucediendo en el mercado y por qué, en términos monetarios, refleja realmente una menor derogación, sin embargo, debe verificarse de una forma más certera detalles de cálculo de ahorro como el precio de referencia para compararlo, precios de mercado o precios de otras licitaciones a valor presente. Este elemento es una piedra angular porque, por años, ha sido el elemento determinante para la toma de decisiones a la hora de comprar bienes y servicios en el sector público, pero como se sacrificaba muchas veces

la calidad, terminaba saliendo más costoso. Es por esto que el precio no solamente debe ser bajo para generar ahorros, sino que, mediante esta modalidad de contratación, se asegure comprar productos de calidad a empresas responsables desde un punto de vista económico, ambiental y social.

También, el precio es importante para determinar si los proveedores están trasladando el ahorro por economías de escala al cobro que se hace al Estado, lo cual sería lo correcto según la teoría, pero que debe, efectivamente, verificarse. Para llegar a medir esto se requieren estudios de cada mercado más a fondo, lo cual puede formar parte de los estudios previos a la elaboración del cartel de licitación que se realizan en el Departamento de Compras Consolidadas de la DGABCA, debido a que son una referencia para determinar requisitos a solicitar y lo que se llamaría “marcar la cancha” para tener un panorama claro y poder tomar como base la información en ellos a la hora de realizar el cálculo de ahorros.

En cuanto a la cantidad de opciones de negocio que deben de considerarse para el cálculo de ahorro en precios, el 25% no es la referencia que actualmente se utiliza, sino que se toma un porcentaje representativo dependiendo de la situación de cada licitación dependiendo del objeto contractual. Entre las razones se encuentra la cantidad de líneas y las ventas que registran.

El cálculo de ahorros no se puede explicar siempre de la misma manera para todos los productos, en parte porque cada industria funciona de forma distinta y también porque se cuenta con convenios de distinto tipo, los de catálogo y los de cotización, por lo que se podría pensar en idear modelos distintos.

El cálculo de ahorros por materiales ha perdido significancia para reflejar ahorros desde un punto de vista de compra a través de Convenio Marco, las verdaderas razones que explican ahorros en materiales se encuentran en otros aspectos tales como el uso de tecnología y la incorporación del teletrabajo, lo cual permite que se disminuyan gastos de alquiler de espacios y pago de servicios de limpieza, seguridad y vigilancia, entre otros.

El tema de ahorro en bodegaje y almacenamiento no tiene un peso considerable ni tampoco se cuenta con los datos necesarios para incluirlo en el cálculo, sin embargo, se puede mencionar en los informes que se emiten al respecto como un elemento que genera ahorros y eficiencia para la Administración.

Los reajustes de precio afectan la percepción de ahorro debido a que se está haciendo un cálculo con precios que, en ese momento, no se encuentran actualizados, pero en el futuro los

contratistas tienen la posibilidad de pedir su ajuste en todas las órdenes de pedido que ya se tramitaron. Como este derecho se encuentra contemplado en la normativa hasta por cinco años, el cálculo tiene un sesgo porque, así como algunos contratistas solicitan este trámite regularmente, otros esperan inclusive al final del Convenio Marco, por lo que se considera relevante dar seguimiento a las opciones de negocio que no están reajustadas en largos períodos. De igual manera con una fórmula que contemple el IPC se puede reajustar para que muestre datos más reales para realizar la comparación y medir ahorros.

De esta misma manera, una revisión y evaluación propiamente de la metodología de ahorros para definir un procedimiento requiere reunir el conocimiento de distintas personas profesionales, quienes ya trabajan en el Ministerio de Hacienda; a su vez, se podrían generar enlaces con otras áreas, instituciones y organismos en general para obtener una mayor retroalimentación que permita conocer sobre nuevas ideas de opciones, como es el caso de las metodologías y herramientas que han generado y utilizado funcionarios de CGR, acceso a capacitaciones, entre otros.

El tema de contratación administrativa y compras públicas debería ser uno de los ejes principales para el Gobierno entre las soluciones para que el país se vaya recuperando del déficit fiscal, porque también vuelve más eficientes a las instituciones. Para esto se debe fortalecer también al ente rector, de lo contrario no contará con las herramientas para llevar a cabo las funciones que le corresponden e inclusive innovar, sino que apenas logra sacar la tarea.

Cuando se creó la metodología, era muy buena y robusta porque se realizaron los estudios pertinentes y se adaptaba a la realidad de ese momento, ahora han cambiado muchos aspectos a la hora de trabajarla y del contexto político, económico y social, derivando en que la metodología conocida sea obsoleta para satisfacer el requisito de información que se requiere. Aunque se apostó a un modelo econométrico en un momento determinado, ese fracaso no puede seguir retardando una evaluación de la metodología y mejorarla. Para el desarrollo de un modelo econométrico, se requieren bases robustas de datos, y que la información en la que se base sea íntegra, confiable, oportuna y accesible. Lo que conlleva una depuración del SICOP y la integración de un equipo de personas especialistas en temas varios como estadística, informática, economía, administración con un enfoque de financiero y de costos, entre otros.

Se han estado proponiendo nuevas ideas por parte de analistas y de la misma jefatura del Departamento de Compras Consolidadas para mejorar el cálculo de ahorros, porque inclusive se identificó que la fórmula de cálculo establecida en 2012 generaba resultados inflados y le restaban

seriedad a la labor de la DGABCA, porque no se podían traducir de forma monetaria todos ellos y si se estaba atribuyendo al convenio marco aspectos que no correspondían, lo cual genera especulaciones y dudas del modelo de compra. Es por esto que ha venido mejorando el cálculo, incorporando elementos que tengan sentido y dejando de lado otros que han perdido relevancia.

Decisiones políticas han afectado decisiones técnicas, se podría decir que afecta el desarrollo de nuevas ideas y el fortalecimiento del ente rector.

A la hora de realizar comparaciones en cuanto a la forma de trabajar los temas relacionados con convenio marco en contraste con lo que realizan en otros países que también desarrollan este tipo de contrataciones consolidadas, deben tenerse claro los riesgos y la aplicabilidad conforme a lo que es viable o no en Costa Rica, debe estudiarse su contexto económico, político, social y financiero, sobre todo porque muchas decisiones actuales se encuentran en línea con la reducción del déficit financiero del país.

Es deseable que se generen enlaces con otras áreas de Hacienda y con otras instituciones para aprovechar información que se genera dentro del mismo Gobierno, pero debe valorarse qué tan factible es desde el punto de vista legal y administrativo.

Por lo tanto, se recomienda:

- Replantear la metodología de cálculo de ahorros desde el Departamento de Compras Consolidadas que cuenta con profesionales en Economía y Administración, así como con el apoyo de un/a abogado/a. También se puede consultar a profesionales en Ingeniería Industrial para lo que son procesos con el Departamento de Investigación y Desarrollo.
- Para un cálculo de horas hombre en términos de monto ahorrado, la DGABCA debe realizar nuevamente la verificación con las proveedurías de las instituciones usuarias de Convenio Marco de la dotación de recursos con la que cuenta cada una de ellas, y así determinar un promedio del salario por hora que se acerque un poco más a la realidad.
- Realizar escenarios de cálculo comparativo para cada objeto contractual, lo cual permita determinar una adecuada evaluación del ahorro en precios; si este se realiza con los que se encuentra en el mercado general o con los de otras licitaciones que

cuenten con descripciones de producto similar, traídos a valor presente con una fórmula que incluya el IPC.

- Verificar con COPROCOM cómo incide el índice de concentración de mercado y cómo puede afectar el precio que se oferta de acuerdo con el tipo de producto o servicio.
- Eliminar el cálculo de ahorro en materiales e incluir en el cálculo aspectos como descuentos por volumen, mejoras de precio, y otros similares para detectar otros ahorros que realmente le permiten al Gobierno disminuir la erogación de estos montos y se lleve a un nivel político para una mejor toma de decisiones.
- Verificar cómo incorporar un análisis de vida del producto para determinar dónde se generan ahorros de conformidad con estudios previos que sirvan de base para adecuar la valoración de ahorro.
- Aprovechar el Observatorio de Compras Públicas para obtener más información para el cálculo de ahorros, además de otros indicadores que se pueden generar a partir de datos más confiables.
- Se considera prudente un plazo de 2 a 4 años para revisar la metodología como tal, pero no como una regla rígida, sino tomando en consideración que, si se da algún cambio importante en el ámbito legal, económico o de dinámica de mercado, debe realizarse esa revisión. Para lo cual deben considerarse profesionales en Economía, Administración, Derecho e Ingeniería Industrial.
- Se debe capacitar al personal de las proveedurías sobre buenas prácticas de uso de los convenios marco, para así prevenir inconvenientes como desperdicios en almacenamiento de productos o pérdida de garantías, cuando está creado para que se compre de forma programada para satisfacer necesidades a corto plazo.
- El porcentaje de opciones de negocio que se tomen como referencia para valorar ahorros en precios puede variar dependiendo el tipo de producto del que se trate, pero, para que sea razonable, debe ir en función de un cruce de las variables de cantidad y monto total de compras, esto porque se reduce el sesgo de juzgar productos que tienen gran cantidad de ventas; sin embargo, a pesar de su precio bajo, el monto de compra es pequeño respecto a otros productos que, por su naturaleza, se venden menos, aunque al tener un precio más alto, el monto total de

ventas es muy alto. Para ambos listados, puede utilizarse el Principio de Pareto (80/20) o aquellas líneas que representen el 80% de los productos más vendidos.

- Aplicar a los precios, sobre todo aquellas opciones de negocio sobre las que no se ha hecho el reajuste, un factor que permita actualizar el precio y contemplarlo en el cálculo, se considera prudente utilizar la fórmula $\text{Valor Final} = \text{Valor Inicial} * (\text{IPC final} / \text{IPC inicial})$, para que el cálculo refleje de mejor manera la realidad con precios actualizados. También se recomienda verificar las diferencias porcentuales en los reajustes de precios que se van haciendo y otros índices, así como la estructura de costos que cada empresa presenta en la oferta de la licitación.
- Generar alertas en el sistema de compras para advertir a las instituciones cuándo se realizó el último reajuste de precios, o si nunca se ha realizado y así puedan tomar mejores decisiones en cuanto al mejor precio a la hora de comprar.

CAPÍTULO VI: PROPUESTA

Objetivo general

- Plantear una propuesta de trabajo que sirva como base para que la DGABCA actualice la forma de calcular ahorros generados por los convenios marco que se han desarrollado en el Departamento de Compras Consolidadas, durante el primer semestre del año 2021.

Objetivos Específicos

- Categorizar los temas más relevantes que deben considerarse para la actualización de la metodología de cálculo de ahorros.
- Determinar las acciones necesarias para que se realice un cálculo apropiado que refleje los ahorros generados a través de la compra de bienes en Convenio Marco.

Estrategia Planteada

Se presenta esta propuesta con base en los resultados obtenidos en la investigación, a partir de los cuales se determina la necesidad de revisar la metodología actual; a pesar de que se están considerando algunos cambios, no se ha formalizado nada en el departamento aún.

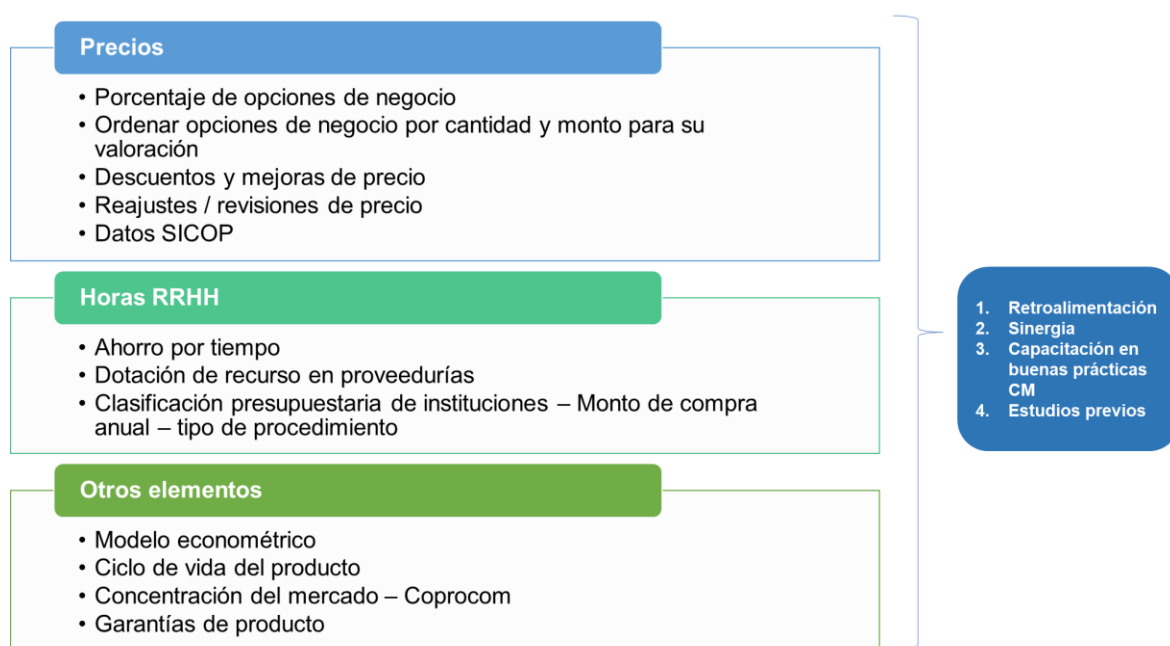
La propuesta es muy concreta puesto que quedaron muy claros los aspectos concernientes al avance de una actualización o metodología nueva para calcular ahorros. Se clasificaron los temas principales y que se consideran factibles de realizar según el personal de la DGABCA en este momento.

Categorización

Al comenzar la clasificación, se identifican dos elementos que deben seguir en consideración como generadores de ahorro, y se toman como temas principales: el precio y el ahorro en tiempo como eficiencia y costo de oportunidad, más allá de un valor monetario. El tercer eje de clasificación se llama “otros elementos”, debido a que son aspectos concernientes al tema de ahorros pero que se deberán trabajar de distinta forma. A continuación, se visualiza cómo se despliega cada uno:

Imagen 3

Categorías de elementos generadores de ahorro



Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

De conformidad con el esquema anterior, se explica cada categoría:

Ahorro en Precio

- El porcentaje de opciones que se tomen como referencia para hacer la valoración de ahorro en este aspecto.
- El orden de cómo se van a considerar las opciones de negocio más vendidas, por monto total vendido y/o por cantidad vendida.
- Los descuentos por volumen que ofrece el contratista desde la oferta, las mejoras de precio que se dan durante la ejecución del convenio marco y cualquier otro descuento o promoción que se aplique.
- Los reajustes de precio, como un elemento a valorar en el momento del cálculo.
- Los datos de precios en SICOP y otros informes que se generan.

Ahorro en Horas del Recurso Humano

- Una medición en función del tiempo, y no necesariamente monetizar ese valor.
- Levantamiento de cuál es la dotación de recursos en las proveedurías de las instituciones usuarias de Convenio Marco.
- Estrato presupuestario de las instituciones de acuerdo con los Art. 27 y 84 de LCA, en función de los montos que la institución gasta anualmente y los tipos de procedimiento que le corresponde conforme a los límites económicos y montos anunciados todos los años por la CGR.

Otros elementos

- Verificación de la posibilidad de implementar un modelo econométrico.
- Estudio del Ciclo de Vida del Producto.
- Verificación de índices de concentración del mercado (COPROCOM).
- Garantías de producto.

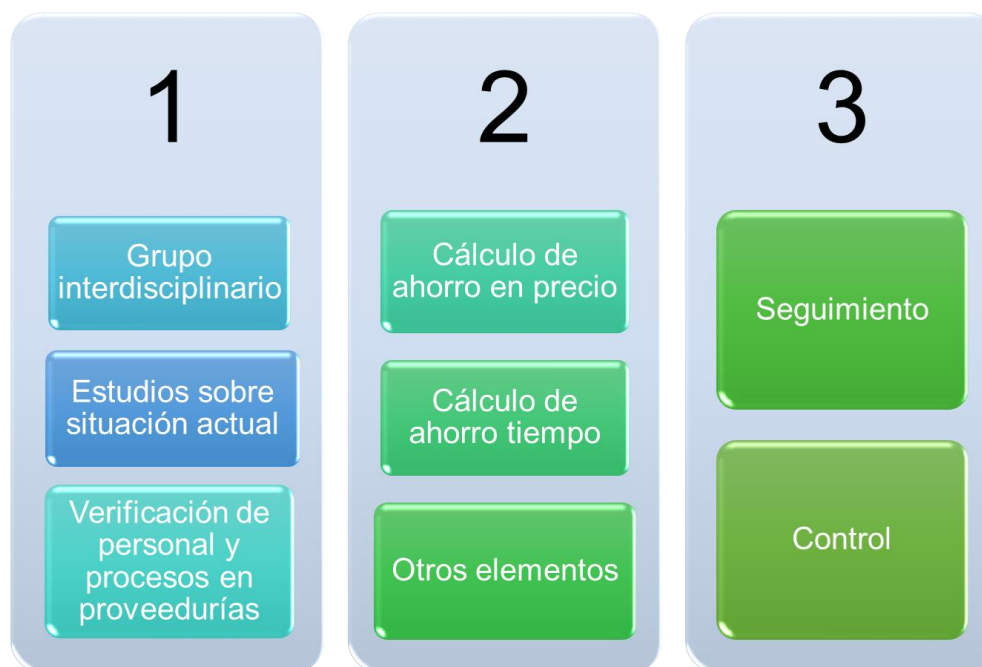
En esta clasificación tiene incidencia la retroalimentación que se reciba de otras áreas del sector público pero, especialmente, de las proveedurías institucionales y contratistas, la sinergia del trabajo del Departamento de Compras Consolidadas con otras áreas de la DGABCA para detectar oportunidades de mejorar y obtener información, la capacitación con la que cuenten o que requieran las proveedurías institucionales en materia de buenas prácticas en compras a través de Convenio Marco, y los estudios que se realizan previo a la elaboración del pliego cartelario, de los cuales se obtiene información de mercado, técnica y precios de referencia, inclusive de criterios sustentables.

Acciones

En cuanto a lo que se debe realizar una vez que se han identificado los elementos y se dividen en categorías, las acciones que se deben llevar a cabo se dividen en 3 etapas:

Imagen 4

Etapas para actualizar metodología de ahorros



Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Etapas 1

La primera etapa es la preparación y se podría decir que es de “averiguación” a fin de medir el estado actual del contexto donde se desarrollan los convenios marco. Para esta valoración, se requieren de varios profesionales debido a que influyen cuestiones legales, tecnológicas, de mercado, financiero-económicas y políticas, además de que se requiere entender la definición de procesos, por lo que se considera que un grupo interdisciplinario adecuado requiere al menos un profesional en cada una de las siguientes áreas:

- Economía.
- Administración.
- Derecho.
- Informática.
- Ingeniero industrial.

- Persona funcionaria con conocimiento del SICOP.
- Jefatura (en este caso sería adecuado la del Departamento de Compras Consolidadas).

Entre las medidas necesarias, hay estudios de la situación actual para determinar oportunidades que se puedan aprovechar y posibles retos o amenazas a las que se deba prestar atención para definir el rumbo de las acciones y decisiones que se tomen. De esta manera se podrá evaluar si es factible un modelo econométrico con un programa estadístico gratuito como R o Python y verificar metodologías que sean aplicables o que sirvan de referencia.

Otra acción que debe llevarse a cabo en esta etapa es el mapeo de la dotación de recurso en las proveedurías, sobre el personal con el que cuentan para llevar a cabo los procedimientos de contratación administrativa y el régimen salarial por el que se rigen. Adicionalmente, se debe verificar cómo realizan los procesos de compra y si los tiempos se encuentran calculados correctamente; porque, a pesar de que deben concordar con la norma, se pueden presentar muchos atrasos por recursos o para definir especificaciones, todos esos procesos previos no se encuentran contemplados y a veces son los que terminan en descripciones insuficientes de lo que se requiere, sacrificando aspectos de calidad y sustentabilidad.

Etapa 2

En esta etapa se definen elementos específicos que se contemplarán para el cálculo de ahorro en precio, ahorro en tiempo, entre otros, y cómo se realizará.

Para el cálculo de **ahorro en precio** y de conformidad con la clasificación que conviene, se ha determinado lo siguiente:

- 1) Elegir las opciones de negocio más representativas, tanto por mayor cantidad vendida como por mayor monto transado, lo cual reduce el sesgo que se presenta por la diferencia entre productos que tienen precios más altos entre convenios o en la misma licitación. El porcentaje puede definirse con el Principio de Pareto, tomando como referencia el 20% de las opciones de negocio con más ventas, que explica el 80% de todas estas, o tomando las que representen un peso relativo

acumulado del 80% del total de compras. Ese porcentaje se debe adecuar al tipo de convenio marco y de producto del que se trate.

Ejemplo de cálculo una vez que se ordenan las líneas por monto total en compras:

Cuadro 8

Cálculo de ahorros por monto de compra

N° LÍNEA	CÓD MERCANCÍA	DESCRIPCIÓN PRODUCTO	MONTO TOTAL VENDIDO CRC	CANTIDAD VENDIDA	PRECIO PROMEDIO EN CM	PRECIO PROMEDIO REFERENCIA	DIFERENCIA	% AHORRO	AHORRO TOTAL
16	432018249209	XXXXXXX	₡17 564 482,90	1 054	₡9 772,62	₡15 136,49	₡5 363,87	54,89%	₡5 653 516,35
7	441024029212	XXXXXXX	₡12 310 785,23	1 006	₡11 411,94	₡17 875,43	₡6 463,50	56,64%	₡6 502 277,48
2	432018249212	XXXXXXX	₡9 242 022,23	957	₡8 004,65	₡8 646,05	₡641,40	8,01%	₡613 819,80
20	441221189206	XXXXXXX	₡7 604 018,85	15 023	₡451,80	₡576,25	₡124,45	27,55%	₡1 869 612,35
23	441217049206	XXXXXXX	₡4 928 968,46	6 608	₡738,20	₡2 028,40	₡1 290,20	174,78%	₡8 525 668,23
								64,37%	₡23 164 894,20

Nota: Elaboración propia (marzo, 2021), a partir de datos de Licitación Pública 2010LN-000002-CMBYC (2010).

Ejemplo de cálculo una vez que se ordenan las líneas por cantidad vendida:

Cuadro 9

Cálculo de ahorros por cantidad de compra

N° LÍNEA	CÓD MERCANCÍA	DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO	MONTO TOTAL VENDIDO CRC	CANTIDAD VENDIDA	COSTO PROMEDIO EN CM	COSTO PROMEDIO REFERENCIA	DIFERENCIA	% AHORRO	AHORRO TOTAL
20	441221189206	XXXXXXX	₡7 604 018,85	15 023	₡451,80	₡576,25	₡124,45	27,55%	₡1 869 612,35
22	261117029212	XXXXXXX	₡3 349 566,51	9 960	₡327,95	₡558,75	₡230,80	70,38%	₡2 298 740,69
5	312015179212	XXXXXXX	₡4 173 491,21	6 873	₡562,33	₡815,65	₡253,32	45,05%	₡1 741 037,22
3	441221079212	XXXXXXX	₡2 351 122,42	6 709	₡338,83	₡503,00	₡164,17	48,45%	₡1 101 390,28
23	441217049206	XXXXXXX	₡4 928 968,46	6 608	₡738,20	₡2 028,40	₡1 290,20	174,78%	₡8 525 668,23
								73,24%	₡15 536 448,76

Nota: Elaboración propia (marzo, 2021), a partir de datos de Licitación Pública 2010LN-000002-CMBYC (2010).

En ambas tablas se obtiene un porcentaje de ahorro considerando la diferencia entre ambos precios, el porcentaje de ahorro total es un promedio de los porcentajes por línea, y el monto de ahorro total es la sumatoria del resultado obtenido por la diferencia entre los precios por la cantidad vendida.

El ejemplo dado tiene como resultado un monto de ahorro promedio de 68,81% equivalente a ¢19'350'671,48.

- 2) Considerar el ahorro por descuentos por volumen y mejoras de precio, así como cualquier otro descuento o promoción que mejore el precio de forma tangible. Los cuales se pueden sumar y calcular su peso relativo conforme a las ventas del período que se evalúa.
- 3) Realizar un ajuste de los precios que no se han reajustado, especialmente los que tienen más de un año sin ese proceso, con base en un factor que puede estar sustentado en el índice inflacionario, el IPC u otro que se considere conveniente para el caso. En este, se pueden tomar como referencia reajustes o revisiones de precio que se hayan realizado en el mismo convenio o en otro similar, aplicando un porcentaje promedio de las variaciones porcentuales identificadas por opción de negocio. Se toma como punto de partida la fórmula con IPC:

$$\text{Valor Final} = \text{Valor Inicial} * (\text{IPC final} / \text{IPC inicial})$$

- 4) Aprovechar la base de datos de SICOP y el advenimiento del “Observatorio de Compra Pública”, tanto para que se depuren los errores que actualmente se han encontrado como para obtener información que sirva para efectos de cálculo de ahorro y comparación de precios con otras licitaciones fuera de Convenio Marco de productos con la misma descripción, o lo más cercana posible; puesto que los precios no se encuentran manipulados, como sucede muchas veces en las cotizaciones; y se evitan atrasos solicitándolas. En caso de no contarse con la información de otras licitaciones se debe realizar con precios de mercado.

Para el cálculo de **ahorro en tiempo – horas del recurso humano** se ha determinado que conviene considerar lo siguiente:

- 1) Definir ahorros en tiempo, con el sentido de demostrar eficiencias y costo de oportunidad, al tomar menos tiempo y agilizar el proceso para el personal de la proveeduría institucional. Los resultados se dan entonces en términos de días y relativos mediante un porcentaje de diferencia entre uno y otro.
- 2) La comparación en días se puede definir tomando el monto total que compró cada institución durante el período que se sujetó a análisis, identificar el estrato al que pertenece la institución y considerando ambos identificar cuál procedimiento de contratación administrativa le correspondería llevar a cabo de no contarse con un convenio marco y, de acuerdo con los límites económicos de contratación administrativa que anuncia anualmente la CGR mediante los cuales se determina cuál es el procedimiento de contratación, se debe realizar de conformidad con el monto total de la contratación. De aquí se sabrá si se compara con una licitación pública, abreviada o compra directa.

Tabla 16

Ejemplo de lista de instituciones por Estrato

INSTITUCIÓN	PROMEDIO (MILLONES)	ESTRATO
BANCO NACIONAL DE COSTA RICA	245936,5	A
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CCSS)	837855,37	A
MINISTERIO DE SEGURIDAD PUBLICA	58053,69	B
BANCO CENTRAL DE COSTA RICA	37796,74	C
CONSEJO DE SEGURIDAD VIAL	26393,56	C
BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA	18792,33	D
BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA (BANHVI)	3794,4	E
BCR-SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE FONDOS DE INVERSIÓN S.A.	4203,85	E
BCR VALORES PUESTO DE BOLSA S.A.	2189,39	F
CENTRO COSTARRICENSE DE PRODUCCIÓN CINEMATOGRAFICO	800,13	G
AGENCIA DE PROTECCIÓN DE DATOS DE LOS HABITANTES (PRODHAB)	542,78	H

INSTITUCIÓN	PROMEDIO (MILLONES)	ESTRATO
COMITÉ CANTONAL DE DEPORTE Y RECREACIÓN DE ALAJUELA	734,33	H
COMITÉ CANTONAL DE DEPORTE Y RECREACIÓN DE AGUIRRE	133,54	I
ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS	11,9	J
CASA DE LA CULTURA DE PUNTARENAS	65,82	J

Nota: Elaboración propia (marzo, 2021), a partir de datos de Licitación Pública 2010LN-000002-CMBYC (2010).

- 3) Si se desea obtener el costo del salario por hora, se deben ubicar las proveedurías de las instituciones que hacen uso de convenio marco, identificar la dotación de recursos en cuanto al personal con el que cuentan para los procesos de contratación y la referencia salarial si es técnico, profesional, etc., y obtener un promedio de los que pertenezcan al mismo régimen (Gobierno Central, autónomas, gobiernos locales), se genera un escenario para cada régimen salarial. De esta manera se tendría un costo por hora para gobiernos locales, otro para autónomas y otro para centralizadas. Una vez que se tenga el costo promedio por tipo de institución servirá de referencia para el cálculo de ahorro de todos los convenios marco en ese sentido. Lo que debe procurarse es mantener actualizados los datos del personal de las instituciones.

El **ahorro por otros elementos** se debe valorar de acuerdo con los siguientes elementos:

- 1) Aspectos como el ciclo de vida del producto y el índice de concentración del mercado deben incorporarse en los estudios previos a la elaboración del cartel (mercado y técnico) para que sea una base de referencia para las consideraciones de cálculo de ahorro que se vayan a realizar. Se puede aprovechar que la COPROCOM realiza estudios sobre concentración de mercado para solicitarles información, y que le expliquen al personal encargado acerca de cómo funciona el tema de los convenios marco en función de determinar si se puede ver afectado el precio por ese aspecto.
- 2) Identificar con el personal cómo las garantías de los productos pueden afectar de manera positiva o negativa la percepción de ahorro.

- 3) Valorar la posibilidad de desarrollar un modelo econométrico en programas estadísticos como R o Python, con la asesoría de una persona pasante o profesional de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación [DTIC] y alguien con conocimientos estadísticos.

Etapas 3

Esta es parte necesaria de cualquier proceso para que se le dé continuidad y se puedan identificar a tiempo variables que afecten los ahorros percibidos o el funcionamiento de la contratación en sí.

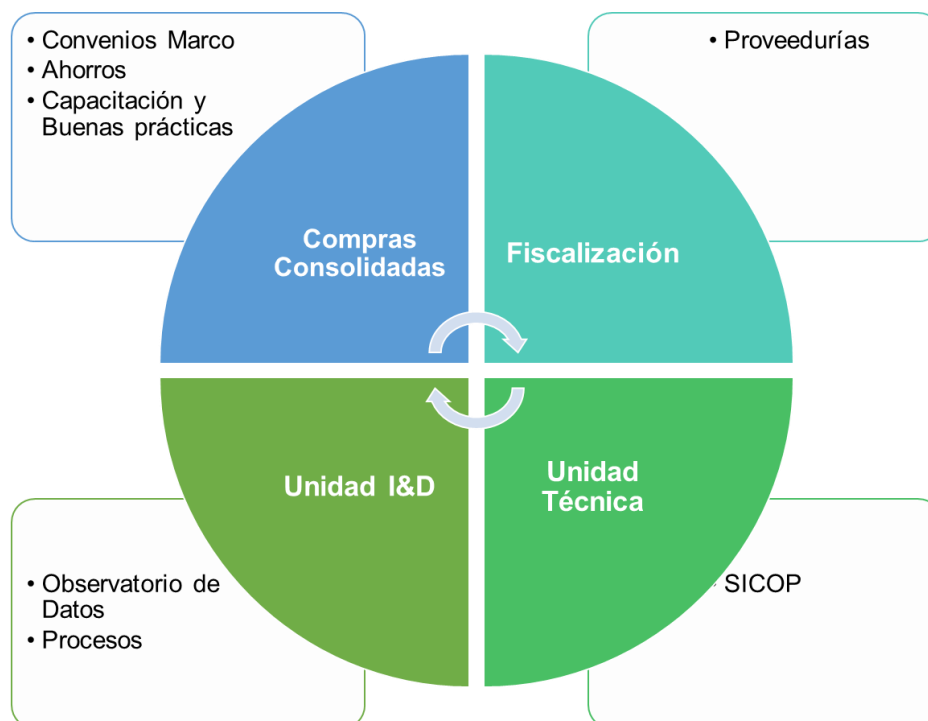
Para esta es necesaria una comunicación continua y asertiva con las proveedurías, lo cual se puede ver favorecido con un trabajo conjunto con el área de Fiscalización, la cual suele mantenerse en contacto con las proveedurías institucionales por la naturaleza de sus funciones, al menos para las instituciones centralizadas. Así como también para la información del personal que conforman dichos departamentos, entre otros.

Brindar capacitación sobre buenas prácticas en las compras a través de Convenio Marco, para lo cual se recomienda una documentación de la información que se va a brindar, después de una revisión de las últimas circulares y directrices que afecten el proceso de compra, por poner un ejemplo, también de las capacitaciones que se den y el personal que asista, para que se rote. Tratar de que se sienta una mayor cercanía entre ambas partes para que se trabaje mejor; inclusive promover reuniones posteriores donde se invite al personal, cuya interacción ayude a conocer cómo se resuelven ciertos inconvenientes, lo cual puede favorecer a las demás personas participantes.

Finalmente, se recomienda generar sinergias a la hora de trabajar entre departamentos, manteniendo una comunicación constante para un mayor aprovechamiento de aspectos como SICOP, el Observatorio de Compra Pública y un mayor conocimiento de las proveedurías:

Imagen 5

Sinergia de trabajo entre departamentos y unidades de DGABCA



Nota: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la investigación (marzo, 2021).

Valoración financiera:

En el caso de este proyecto, las instituciones se encuentran muy restringidas para permitir algún tipo de inversión y, como se pudo comprobar en la investigación, cualquier erogación en este momento no es fácil de obtener, se está partiendo de la premisa que se va a trabajar con personal que ya cuenta la DGABCA y, para lo que corresponda al área de informática o tecnología, se puede tratar de una persona de la DTIC o un pasante del TEC o cualquier otro centro de educación superior que haga su práctica en esto.

Por lo tanto, la necesidad no implica una inversión monetaria, sino que es más de organización, cambiar la forma de gestionar los análisis de ahorro y tiempo de las personas funcionarias.

Análisis de riesgos del proyecto.

Para administrar los riesgos implícitos se incorporó el seguimiento y control, considerando que las personas funcionarias tienen acceso a capacitación de gestión del riesgo que es brindada por el Centro de Investigación y Formación Hacendaria [CIFH], y se tiene una Comisión de Gestión del Riesgo que brinda apoyo en todas las áreas de la DGABCA.

La administración del riesgo implica:

1. Un sistema formal para identificar y anticipar, medir y controlar riesgos: En este sentido, se encuentra cubierto por los estudios que hace el personal frecuentemente, donde también se registra la información. El monitoreo también lo realiza el mismo departamento y, más que todo, por parte de la jefatura que revisa los informes y verifica los resultados.
2. Administración: Dado que el costo es solamente un compromiso principalmente de tiempo, se maximiza el beneficio obtenido al mejorar la gestión y obtener resultados más precisos.
3. Establecer responsabilidades: como es parte de las funciones del personal del Departamento de Compras Consolidadas de la DGABCA, será responsabilidad del analista que elabore los cálculos y la jefatura que verifica la gestión.

Entre los riesgos identificados se encuentran:

- Otras labores que tengan prioridad y no permitan contar con el personal necesario.
- Decisiones de la jefatura que afecten su aplicación.
- La carga laboral de las personas analistas.
- Ataques cibernéticos de distinto tipo.
- Que los datos de precios no se encuentren a disposición del departamento.
- Para el caso de valorar la posibilidad de un modelo econométrico en R o Python, que no se cuente con el apoyo de una persona experta en el tema para desarrollarlo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1995). Ley de Contratación Administrativa N.º 7494. Sistema Costarricense de Información Jurídica [SCIJ].
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=24284
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2001). Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N.º 8131. Sistema Costarricense de Información Jurídica [SCIJ].
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=47258
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2006). Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto N° 33411. Sistema Costarricense de Información Jurídica [SCIJ].
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=58314
- Banco Central de Costa Rica. (s.f.). Inflación e índices de precios: conceptos y tasas de variación.
<https://bit.ly/2Qn46GH>
- Benavides; J. L., M'Causland Sánchez, M. C., Flórez Salazar, C. y Roca M. E. (Diciembre de 2016) *Las compras públicas en América Latina y el Caribe y en los proyectos financiados por el BID* Un estudio normativo comparado. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17201/las-compras-publicas-en-america-latina-y-el-caribe-y-en-los-proyectos-financiados>
- Castro Chacón, G. (2017). *La historicidad de los procesos de contratación administrativa en el gobierno central y la inclusión de los sistemas de información* [Tesis de Magíster Scientiae en Compras Públicas, Postgrado en Gestión de Compras Públicas Instituto Centroamericano de Administración Pública] San José, Costa Rica.
<http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/TESIS/2017/Ghuido%20Castro.pdf>
- Cavallo, E. y Serebrisky, T. (2016). *Ahorrar para Desarrollarse. Cómo América Latina y el Caribe*. <https://bit.ly/3vaPPMc>
- Contraloría General de la República. (Diciembre de 2019). *Transformación hacia una mayor eficiencia de las compras públicas electrónicas. Beneficios y ahorros de la unificación*.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2010). Sector Público Costarricense y su organización. Área de Modernización del Estado. Unidad de Estudios Especiales. San José, CR.

Dirección Chile Compra. (5 de junio de 2017). *Evaluación del sistema de compras públicas. Metodología MAPS 2016 (Fase Piloto). Informe Final*. https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/06/InformeFinal_publicado.pdf

Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. (Febrero de 2013). *Convenios marcos y su impacto en la administración de recursos*. http://ricg.org/wp-content/uploads/legacy_content/archivos/Contenidos/es/146/CompraRed%20Resumen%20Ejecutivo%20Final.docx%20Enero%202013.pdf

Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. (Julio de 2015). *Informe: Prórroga del Convenio Marco para la Adquisición de Mobiliario de Oficina y Escolar para las Instituciones Públicas que utilizan Compr@Red Licitación Pública 2010LN-000002-CMBYC*. <https://www.hacienda.go.cr/rp/ca/InformacionTramite.aspx?TRAMIDEN=2010LN-000002-CMBYC&TITUTRAM=09>

Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (noviembre de 2015). *Evaluación del Sistema de Adquisiciones Públicas de Costa Rica*. http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_cri_ane_18.pdf

Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. (Marzo de 2017). *Plan de Fortalecimiento Compras Públicas de Costa Rica*. https://www.hacienda.go.cr/docs/5948013c8fef9_Plan%20de%20Fortalecimiento%20Compras%20Publicas%20de%20Costa%20Rica%20%20final.pdf

Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (Agosto de 2018). *Informe: Prórroga del Convenio Marco para la Adquisición de Mobiliario de Oficina y Escolar Licitación Pública 2016LN-000001-0009100001*. Expediente electrónico en SICOP. <https://www.sicop.go.cr/index.jsp>

Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. (Mayo de 2019). *Informe: Prórroga del Convenio Marco para la Adquisición de Mobiliario de Oficina y Escolar Licitación Pública 2016LN-000001-0009100001*. Expediente electrónico en SICOP. <https://www.sicop.go.cr/index.jsp>

- Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. (Mayo de 2020). *Informe: Prórroga del Convenio Marco para la Adquisición de Mobiliario de Oficina y Escolar Licitación Pública 2016LN-000001-0009100001*. Expediente electrónico en SICOP. <https://www.sicop.go.cr/index.jsp>
- García Jiménez. A. (enero-abril, 2016). El sistema electrónico de contratación pública chileno: CHILECOMPRA. *Revista de Administración Pública*, 199, pp. 363-388. Madrid, Universidad de Salamanca <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.199.11>
- Jinesta Lobo, E. (2001). *Tratado de Derecho Administrativo Tomo I (Parte General)*, Costa Rica, <https://www.ucipfg.com/Repositorio/MAF/MAF03C/semana%20II/009.pdf>
- Levy Grass, E. D. (2017). *Rediseño de bases de licitación para convenios marco competitivos. Caso de estudio basado en convenio marco de alimentos* [Tesis para optar al grado de magíster en gestión de operaciones]. Santiago de Chile.
- Ministerio de Hacienda. (s.f.). *Contrato administrativo entre el Ministerio de Hacienda y Radiográfica Costarricense S. A. para la puesta en funcionamiento del Sistema Integrado de Compras Públicas*. Dirección General de Administración de Bienes Y Contratación Administrativa. https://www.hacienda.go.cr/docs/5549447a6c76a_Contrato%20Administrativo%20entre%20Ministerio%20de%20Hacienda%20y%20Radiografica%20Costarricense.pdf
- Ministerio de Hacienda. (Febrero de 2013). *Estimación de ahorros en Convenio Marco Versión: 1*. Dirección General de Administración de Bienes Y Contratación Administrativa.
- Ministerio de Hacienda. (Abril de 2018). *Clasificador por objeto del gasto del sector público*. Dirección General de Presupuesto Nacional. https://www.hacienda.go.cr/docs/601ae1105e3ed_03_Clasif_Objeto_Gasto.pdf
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica [MIDEPLAN]. (Abril de 2019). *Organización del Sector Público Costarricense*. <https://www.mideplan.go.cr/organizacion-del-sector-publico-costarricense>
- Ministerio de Hacienda. (Noviembre de 2015). *Evaluación del sistema de adquisiciones públicas de costa rica con base en la metodología OECD/DAC*. Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. https://www.hacienda.go.cr/docs/590cc2d1d938c_INFORME%20FINAL%20MAPS.pdf

- Mora Flores, J.L. (diciembre de 2014). *Análisis de las Compras Públicas realizadas para el Convenio Marco Suministros de Oficina en la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) Ministerio de Hacienda, para hacer más eficaz los cumplimientos contractuales*. [Tesis de Máster en Gestión de Compras Públicas, Postgrado en Gestión de Compras Públicas Instituto Centroamericano de Administración Pública] San José, Costa Rica.
- Navarro Vargas, P. (2013). Ahorros generados con la modalidad de compra denominada convenio marco: el caso de Costa Rica. *XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Montevideo, Uruguay.
- Nicólas Turrys, J. (enero-junio, 2015). Contratación administrativa a través de convenios marco: naturaleza jurídica y aplicación práctica. *ReDAE Revista de Derecho Administrativo Económico*, 20. pp. 43-80. <http://rchd.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/4380>
- OCDE. (s.f.). *Recomendación del consejo sobre contratación pública*. <http://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>
- Picado Jiménez, G. (2017). *Glosario operativo de contratación administrativa [recurso electrónico]*. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional. https://www.imprentanacional.go.cr/editorialdigital/libros/textos%20juridicos/glosario_operativo_edincr.pdf
- Pintos Santiago, J. (2015) *Monográfico Ética De La Función Pública y Transparencia*. En Jinesta Lobo, E., *Derecho de acceso a la información*. (pp.135-156). http://www.liberlex.com/archivos/ALETHEIA_2-2015_ETICA_TRANSPARENCIA.pdf
- Presidente de la República el Ministro de Hacienda, y la Ministra de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. (2015) Decreto Ejecutivo 38830 H-MICITT. Crea el sistema integrado de compras públicas como plataforma tecnológica de uso obligatorio de la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa. Sistema Costarricense de Información Jurídica [SCIJ]. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=78785&nValor3=99392&strTipM=TC

- Quintero Salinas, A. (2018). *La medición de los ahorros en las contrataciones públicas en Costa Rica: midiendo ahorros en la modalidad de Convenio Marco*.
<https://slideplayer.es/slide/10198138/>
- Quirós Álvarez, F. D. (mayo de 2018). Dirección General de Administración y Contratación Administrativa. Informa e fin de gestión del director general. Período 2014-2018.
https://www.hacienda.go.cr/docs/5c8be27ccfabf_Fabian%20David%20Quiros%20Alvarez.pdf
- Red Interamericana de Compras Gubernamentales. (2020). *Mapeo de capacidad de agencias de compra de LAC para atender emergencia COVID-19*. <http://ricg.org/es/home/>
<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/otras-publicaciones/informe-compras-publicas.pdf>
- Romero-Pérez, J. E. (Setiembre-diciembre 2016). El concepto del convenio marco en la contratación electrónica pública. Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 141 (137-168).
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/27821>
- Romero Pérez, J. E. (Mayo-Agosto, 2017). Sistema Integrado de Compras Públicas en Costa Rica. *Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo LXVII, Número 268*.
<http://revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/61066>
- Sandi Toruño, B. E. (2018). Compras públicas sustentables: implicaciones en los convenios marco del Ministerio de Hacienda. [Tesis de Maestría Profesional en Administración Pública con énfasis en Administración de Contratos Públicos]. Posgrado en Administración Pública. Universidad de Costa Rica.
- Solano García, J. Evaluación ex post de la aplicación de los convenios marco implementados en el Sector Público como parte del Programa de Optimización de la Capacidad de Compra Estatal del Plan Estratégico para Modernización de las Compras Públicas [Tesis para optar al Título de Magister Scientiae en Gerencia de Proyectos de Desarrollo]. Instituto Centroamericano de Administración Pública. Maestría Nacional en Gerencia de Proyectos de Desarrollo.
http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/TESIS/2014/solano_garcia_jeannette_pr_2014.pdf

- Rosa Díaz, I. M.; Rondán Cataluña, F. J.; Díez de Castro, E. C. (2013). Gestión de precios. <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=YckHEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT9&dq=precio+concepto&ots=7WW24HJYpl&sig=XwvAFNFgYvVhME7zRPROKnoHXl4#v=onepage&q=precio%20concepto&f=false>
- Porter, M. (2008). Estrategia Competitiva. Técnicas para el Análisis de los Sectores Industriales y de la Competencia.

ANEXO 1: ENCUESTA

CUESTIONARIO SOBRE CONVENIO MARCO DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS INSTITUCIONES USUARIAS

Encuesta A Instituciones

Esta encuesta se enmarca en la investigación de la tesis: “Análisis de la Metodología de Cálculo de Ahorros percibidos por las Instituciones Públicas que han adquirido Mobiliario utilizando los Convenios Marco promovidos por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda del 2015 al 2019”, la cual se está llevando a cabo por mi persona, Maricruz Fonseca Sibaja.

Solicito su colaboración para contestar a las siguientes preguntas y manifiesto que las respuestas serán tratadas con total confidencialidad y su único fin será como apoyo en este proceso investigativo.

1. Sexo

- a) Hombre.
- b) Mujer.

2. Edad

- a) Entre 20-30 años.
- b) Entre 30-40 años.
- c) Entre 40-50 años.
- d) Más de 50 años.

3. Cargo que desempeña en el departamento al que pertenece dentro de la institución

4. Experiencia en el mismo puesto

- a) Menos de 5 años.
- b) Entre 5 y 10 años.
- c) Entre 10-15 años.
- d) Más de 15 años.

5. Indique su nivel de estudios

- a) Técnico / Diplomado.
- b) Bachillerato universitario.

- c) Licenciatura.
- d) Posgrado.

6. Profesión

--

7. ¿Conoce la modalidad de compra a través de convenio marco?

- a) Sí
- b) No

8. ¿La institución para la cual labora ha realizado compras a través de convenio marco?

- a) Sí
- b) No
- c) No sabe

9. ¿La institución para la cual labora ha realizado compras de mobiliario a través de convenio marco?

- a) Sí
- b) No
- c) No sabe

10. ¿Cuáles convenios de bienes ha utilizado de forma más frecuente?

- ☐ Suministros de útiles de oficina
- ☐ Mobiliario
- ☐ Construcción
- ☐ Pinturas y diluyentes
- ☐ Llantas
- ☐ Materiales de Limpieza
- ☐ Otros

11. ¿Cuáles ahorros obtiene la institución por la compra a través de convenio marco?

- ☐ Materiales
- ☐ Horas hombre
- ☐ Precio
- ☐ Otros: _____

12. ¿Cómo califica la experiencia al realizar compras a través de convenio marco?

- ☐ Excelente

- ☐ Muy buena
- ☐ Buena
- ☐ Regular
- ☐ Mala

13. ¿Cuál aspecto considera que brinda más beneficios a las instituciones usuarias de los convenios marco?

- ☐ Materiales
- ☐ Horas hombre
- ☐ Precio
- ☐ Otros: _____

14. ¿Se perciben economías de escala al comprar por convenio marco?

- a) Sí
- b) No

15. ¿Cuáles otros beneficios considera que podrían incluirse en el cálculo de ahorros mediante este tipo de licitación?

16. ¿Considera que el convenio marco da mayor agilidad al funcionamiento de las proveedurías?

- a) Sí
- b) No
- c) No sabe

17. ¿Conoce la metodología que utiliza la DGABCA para medir los ahorros generados por los convenios marco?

- a) Sí
- b) No

18. Si la conoce, ¿considera que es la manera más adecuada para realizar dicho cálculo o podría proponerse algo diferente?

- c) Sí
- d) No
- e) N/A

19. ¿Los precios de los productos a través de convenio marco son mejores que los que se obtienen a través de procedimientos tradicionales que lleva a cabo la proveeduría?
- a) Sí
 - b) No
20. Se ha apartado la proveeduría institucional del uso de convenio marco debido a que se encuentran mejores beneficios tal y como lo indica el artículo 115 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa:
- ☐ Muchas veces
 - ☐ Algunas veces
 - ☐ Pocas veces
 - ☐ Nunca

Gracias por su participación.

ANEXO II: ENTREVISTAS SOBRE METODOLOGÍA PARA MEDIR AHORROS EN COMPRAS A TRAVÉS DE CONVENIO MARCO

(1) ENTREVISTA A ECONOMISTAS Y ANALISTAS

Estimada persona participante, esta encuesta se enmarca en la investigación de la tesis: “Análisis de la Metodología de Cálculo de Ahorros percibidos por las Instituciones Públicas que han adquirido Mobiliario por medio de los Convenios Marco, promovidos por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda del 2015 al 2019”, la cual se está llevando a cabo por mi persona, Maricruz Fonseca Sibaja, para optar por el grado de Licenciatura en Finanzas. Solicito, de la manera más atenta, su amable colaboración para contestar a las siguientes preguntas; manifiesto que las respuestas serán tratadas con total confidencialidad y su único fin será como apoyo en este proceso investigativo.

1. Sexo

c) Hombre.

d) Mujer.

2. Edad

e) Entre 20-30 años.

f) Entre 30-40 años.

g) Entre 40-50 años.

h) Más de 50 años.

3. Experiencia en el mismo puesto

e) Menos de 5 años.

f) Entre 5 y 10 años.

g) Entre 10-15 años.

h) Más de 15 años.

4. Indique su nivel de estudios

e) Técnico / Diplomado.

f) Bachillerato universitario.

g) Licenciatura.

h) Posgrado.

5. Profesión

--

6. ¿Conoce la modalidad de compra a través de convenio marco?
7. ¿Conoce la metodología de ahorros para el cálculo de ahorros a través de convenio marco?
8. ¿Qué opina sobre la metodología para calcular los ahorros generados por compras a través de convenios marco?
9. ¿Considera que los elementos actuales (horas, precios y materiales) son referencia suficiente para medir los ahorros de bienes comprados a través de convenio marco?
10. ¿Cuáles otros aspectos propondría para el cálculo de ahorros?
11. En algún momento se estaba trabajando con el BID para desarrollar un modelo econométrico, ¿por qué considera que no se implementó?
12. ¿En qué medida consideraría posible aplicar un modelo de ese tipo en este momento?
13. ¿Cada cuánto cree usted que debería actualizarse o revisarse la metodología y a cuáles profesionales implicaría?
14. ¿Por qué considera relevante el ahorro en horas, precios y materiales al comprar a través de los convenios marco?
15. ¿Considera real el cálculo de horas hombre en proporción con las diferencias salariales entre trabajadores de distintas instituciones?
16. ¿Cómo se refleja el ahorro por economías de escala que se obtienen a través de este tipo de licitación?
17. ¿De qué manera se podría medir o calcular el ahorro por la disminución de pérdida de bienes por problemas de almacenamiento?
18. Con los cambios en las condiciones laborales que se han presentado por la pandemia, se presentan de igual manera cambios en el cálculo de ahorro en materiales de la manera en

que se establece en el procedimiento, ¿Cómo se podría adaptar el cálculo de ahorro de materiales?

19. ¿El 25% del total de opciones de negocio resulta suficiente para valorar un ahorro en precios o es más conveniente otro porcentaje?
20. ¿Cómo cree que se vea afectada la percepción de ahorro real por los reajustes de precio?

(2) ENTREVISTA A EXDIRECTORES DE DGABCA

Estimada persona participante, esta encuesta se enmarca en la investigación de la tesis: “Análisis de la Metodología de Cálculo de Ahorros percibidos por las Instituciones Públicas que han adquirido Mobiliario por medio de los Convenios Marco, promovidos por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda del 2015 al 2019”, la cual se está llevando a cabo por mi persona, Maricruz Fonseca Sibaja, para optar por el grado de Licenciatura en Finanzas. Solicito, de la manera más atenta, su amable colaboración para contestar a las siguientes preguntas; manifiesto que las respuestas serán tratadas con total confidencialidad y su único fin será como apoyo en este proceso investigativo.

1. Sexo

- a) Hombre.
- b) Mujer.

2. Edad

- a) Entre 20-30 años.
- b) Entre 30-40 años.
- c) Entre 40-50 años.
- d) Más de 50 años.

3. Experiencia en el mismo puesto

- a) Menos de 5 años.
- b) Entre 5 y 10 años.
- c) Entre 10-15 años.
- d) Más de 15 años.

4. Indique su nivel de estudios

- a) Técnico / Diplomado.
- b) Bachillerato universitario.
- c) Licenciatura.
- d) Posgrado.

5. Profesión

--

6. ¿Conoce la modalidad de compra a través de convenio marco?
7. ¿Conoce la metodología de ahorros para el cálculo de ahorros a través de convenio marco?
8. ¿Qué opina de la metodología para calcular los ahorros generados por compras a través de convenios marco?
9. ¿La generación de ahorros fue un tema importante en su gestión?
 - a) Sí
 - b) No
 - c) No Responde
10. ¿Considera que los elementos actuales (horas, precios y materiales) son referencia suficiente para medir los ahorros de bienes comprados a través del convenio marco o considera conveniente incluir otros?
11. ¿Cuál elemento de la metodología para el cálculo de ahorro considera de mayor relevancia? (horas, precios y materiales)
12. ¿El 25% del total de opciones de negocio resulta suficiente para valorar un ahorro en precios o es más conveniente otro porcentaje?
13. ¿Existe la posibilidad de generar enlaces para obtener información de otras dependencias de Hacienda para identificar ahorros y beneficios generados?
14. ¿Cuáles limitaciones encuentra en la metodología actual?
15. ¿Conoce de otras metodologías utilizadas en otros países como Chile?
16. En algún momento se estaba trabajando con el BID para desarrollar un modelo econométrico para medir los ahorros de convenio marco, ¿por qué considera que no se implementó?
17. ¿En qué medida consideraría posible aplicar un modelo de ese tipo en este momento?
18. ¿Cómo cree que se vea afectada la percepción de ahorro real por los reajustes de precio?

(3) ENTREVISTA A JEFATURAS DEL DEPARTAMENTO DE CONVENIO MARCO / COMPRAS CONSOLIDADAS

Estimada persona participante, esta encuesta se enmarca en la investigación de la tesis: “Análisis de la Metodología de Cálculo de Ahorros percibidos por las Instituciones Públicas que han adquirido Mobiliario por medio de los Convenios Marco, promovidos por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda del 2015 al 2019”, la cual se está llevando a cabo por mi persona, Maricruz Fonseca Sibaja, para optar por el grado de Licenciatura en Finanzas. Solicito, de la manera más atenta, su amable colaboración para contestar a las siguientes preguntas; manifiesto que las respuestas serán tratadas con total confidencialidad y su único fin será como apoyo en este proceso investigativo.

1. Sexo

- a) Hombre.
- b) Mujer.

2. Edad

- a) Entre 20-30 años.
- b) Entre 30-40 años.
- c) Entre 40-50 años.
- d) Más de 50 años.

3. Experiencia en el mismo puesto

- a) Menos de 5 años.
- b) Entre 5 y 10 años.
- c) Entre 10-15 años.
- d) Más de 15 años.

4. Indique su nivel de estudios

- a) Técnico / Diplomado.
- b) Bachillerato universitario.
- c) Licenciatura.
- d) Posgrado.

5. Profesión

6. ¿Conoce la modalidad de compra a través de convenio marco?

7. ¿Conoce la metodología de ahorros para el cálculo de ahorros a través de convenio marco?
8. ¿Cuáles tipos de cálculo de ahorro se pueden contemplar aparte del comparativo que se realiza actualmente?
9. En algún momento se estaba trabajando con el BID para desarrollar un modelo econométrico para medir los ahorros, ¿por qué considera que no se implementó?
10. ¿En qué medida consideraría posible aplicar un modelo de ese tipo en este momento?
11. ¿Cada cuánto cree usted debería realizarse una revisión para la actualización de la metodología y a cuáles profesionales implicaría?
12. ¿Por qué considera relevante el ahorro en horas, precios y materiales al comprar a través de los convenios marco?
13. ¿Considera real el cálculo de horas hombre en contraste con las diferencias salariales entre trabajadores de distintas instituciones?
14. ¿Cómo se refleja el ahorro por economías de escala que se obtienen a través de este tipo de licitación?
15. ¿De qué manera se podría medir o calcular el ahorro por la disminución de pérdida de bienes por problemas de almacenamiento?
16. Con los cambios en las condiciones laborales que se han presentado por la pandemia, se presentan de igual manera cambios en el cálculo de ahorro en materiales de la manera en que se establece en el procedimiento, ¿cómo se podría adaptar el cálculo de ahorro de materiales?
17. ¿El 25% del total de opciones de negocio resulta suficiente para valorar un ahorro en precios o es más conveniente otro porcentaje?
18. ¿Cómo cree que se vea afectada la percepción de ahorro real por los reajustes de precio?
19. ¿Conoce de otras metodologías utilizadas en otros países como Chile?