

Desafíos y retos de las PYMES en el modelo de acuerdos marco de precios en las compras públicas Colombianas

Challenges for SMEs in the Price Framework Agreement Model in Colombian Public Procurement

Recibido: 12 de Marzo de 2025 **Aprobado:** 15 de Agosto de 2025

Luis Francisco Velandia Venegas

Profesor en pregrado y posgrado. Magíster en Derecho Público de la Universidad Santo Tomás y Universidad Konstanz de Alemania. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás.

E-mail: luis.velandia@fuac.edu.co

Resumen

La modificación al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública efectuada por la Ley 1150 de 2007 incorporó el modelo de compras públicas mediante acuerdos marco de precios, del cual se presentan en esta ponencia resultados de investigación que permiten estructurar mediante una metodología exploratoria las eventuales incidencias del esquema de contratación referido en las PYMES, con el objetivo de realizar —a partir del estudio de casos conforme a delimitación temporal— un análisis crítico que identifique variables derivadas de la forma de contratación adoptada que favorezcan, afecten o impacten el desarrollo, crecimiento, emprendimiento e innovación de las pequeñas y medianas empresas.

Palabras clave: compras públicas, acuerdos marco de precios, políticas públicas, desarrollo, competitividad, PYMES

Abstract

The amendment to the General Contracting Statute of the Public Administration made by Law 1150 of 2007, incorporated the model of public purchases through price framework agreements, of which research results are presented in this paper, which allow structuring, through an exploratory methodology, the eventual incidents of the aforementioned contracting scheme in SMEs, in order to carry out, based on the study of cases according to time limits, a critical analysis that identifies variables derived from the form of contracting adopted that favor, affect or impact the development, growth, entrepreneurship and innovation of small and medium-sized companies.

Keywords: public purchases, price framework agreements, public policies, development, competitiveness, PYMES

¹ Ponencia presentada en el Quinto Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo realizado en la Fundación Universidad Autónoma de Colombia —FUAC—, Bogotá, Colombia, 2019. Resultado de investigación como investigador adscrito a la Fundación Universidad Autónoma de Colombia. Se publicó resumen en la página 243 del libro Desarrollo humano integral. El reto del siglo XXI. Colombia, 2020, Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo —RIED— y Universidad Autónoma de Colombia.

Introducción

La Ley 1150 de 2007² incorporó el modelo de compras agregadas en la Contratación Estatal colombiana mediante acuerdos marco de precios, del cual se presentan en esta ponencia algunos resultados que permiten estructurar, mediante una metodología exploratoria, las eventuales incidencias del esquema de compras públicas referido en las PYMES, con el objetivo de realizar, a partir del estudio de casos conforme a delimitación temporal, un análisis crítico que identifique variables derivadas de la forma de contratación adoptada que favorezcan, afecten o impacten el desarrollo, crecimiento, emprendimiento e innovación de las pequeñas y medianas empresas; igualmente, se observan experiencias en otros países en la contratación a través de acuerdos o convenios marco, en general y específicamente en los segmentos empresariales clasificados como PYMES.

En el panorama nacional, los trabajos académicos relacionados con el esquema de contratación pública a través de acuerdo marco de precios son incipientes, lo cual justifica la necesidad de ampliar el conocimiento sobre las consecuencias favorables como negativas que podrían derivarse del modelo de compras referido en general y específicamente en el segmento de empresas clasificadas como pequeñas y medianas.

Los resultados son determinantes para reconocer la importancia de las PYMES en la economía y en la generación de empleo, así como el considerable valor del presupuesto de las compras públicas ejecutado a través de acuerdos marco de precios. Se podría concluir que las compras públicas podrían constituir una oportunidad de crecimiento de las PYMES y su permanencia en el tiempo.

La investigación finaliza con una aproximación a la realidad del esquema de compras públicas mediante acuerdos marco de precios y sus efectos en las pequeñas y medianas empresas desde una perspectiva social, económica y jurídica, lo cual permite identificar aspectos que inciden en el desarrollo, emprendimiento e innovación de las PYMES.

Aspectos generales

En las compras públicas colombianas las entidades gubernamentales, en consideración a su autonomía, podían adelantar directamente los procesos de adquisición o suministro de bienes o servicios requeridos conforme a las exigencias señaladas en el denominado Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contenido en la Ley 80 de 1993, que determinó en el principio de transparencia como formas de escogencia la licitación pública o concurso de méritos y la contratación directa. Mediante tales procedimientos, cada entidad adelantaba

su proceso en el que participaban los proponentes que cumplían los requisitos estipulados en los pliegos y cada ente adjudicaba su convocatoria o celebraba su contrato. De tal suerte que la cantidad de contratistas del Estado era amplia. Por otra parte, en el nivel territorial, los proveedores eran diferentes. No obstante, algunas empresas lograban contratar tanto en el nivel central como en el territorial debido a sus condiciones particulares como infraestructura y financiera, entre otras.

El esquema de contratación referido fue permeado por actos de corrupción, entre otros, como se reconoce por Transparencia por Colombia al determinar en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional del año 2007, que Colombia ocupó el puesto 68 entre 180 países, con una calificación de 3,8, donde 0 equivale a un alto nivel de corrupción y 10 a un alto nivel de transparencia.

La Reforma al Estatuto que se efectuó mediante la Ley 1150 de 2007 buscaba fortalecer la transparencia en las compras públicas. En tal sentido, modificó el principio de transparencia y adoptó como modalidades de selección: la licitación pública, el concurso de méritos, la selección abreviada y la contratación directa³. La Ley 1474 de 2011 adicionó la modalidad de mínima cuantía⁴. En la selección abreviada estableció la causal de adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, la cual podrá efectuarse a través de procedimientos como el de compra por catálogo derivado de acuerdos marco de precios.

El procedimiento incorporado de acuerdos marco de precios en las compras públicas permite adelantar relaciones de compra agregada, propio de las economías de escala. El modelo se ha implementado en varios países con algunas semejanzas en su formación y ejecución. En tal sentido, se agrupan las necesidades o los requerimientos de los entes gubernamentales en un poder adjudicador con el propósito de concentrar la demanda pública en un órgano y comprar como si se tratara de un solo comprador, lo cual permite beneficiarse de las ventajas de las economías de escala al obtener precios más bajos por la concentración o aumento de cantidades que traerá como consecuencia la disminución del precio.

En el modelo colombiano, el Decreto 4170 de 2011 creó la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente —CCE—, como ente rector en la política de contratación estatal y con la facultad de celebrar los acuerdos marco de precios, entre otras. La utilización de los acuerdos es obligatoria para las entidades de la rama ejecutiva del nivel central⁵, esto quiere decir que se concentran las necesidades o los requerimientos de las entidades gubernamentales señaladas en la nueva agencia.

El modelo de acuerdos marco de precios comprende dos fases. En la primera, la agencia de contratación colombiana adelanta la convocatoria para celebrar el acuerdo; la

² Por la cual se introducen modificaciones para la eficiencia y transparencia con recursos públicos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contenido en la Ley 80 de 1993.

³ Ley 1150 de 2007, artículo 2.

⁴ Ley 1474 de 2011, artículo 90.

⁵ Ley 1150 de 2007, artículo 2, parágrafo 5, inciso 4.

segunda, corresponde a la forma de ejecutarlo, en donde participan solo quienes resultan adjudicatarios de cada acuerdo y las entidades gubernamentales obligadas. En consecuencia, el mercado público queda limitado para los oferentes que resultaron favorecidos con la adjudicación. Las empresas que no integraron el acuerdo quedan excluidas de la demanda pública por el término de vigencia del mismo y sus prórrogas, como en efecto se ha presentado en el panorama nacional.

Las políticas públicas en el desarrollo

Las sociedades, en general, buscan el desarrollo y el bienestar, aspectos en los que resultan relevantes las políticas públicas adoptadas horizontal y verticalmente para alcanzar el desarrollo, que se relacionan con el fortalecimiento empresarial y con la actividad contractual pública. Sin duda, la participación de las empresas en las compras públicas constituye un espacio importante para lograr su posicionamiento, impulso y crecimiento, debido al presupuesto gubernamental que se compromete en la contratación de bienes y servicios en el territorio nacional.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo — PNUD— define el desarrollo humano⁶ como:

un proceso por el que una sociedad mejora las condiciones de vida de sus ciudadanos a través de un incremento de los bienes con los que pueden cubrir sus necesidades básicas y complementarias y de la creación de un entorno en el que se respeten los derechos humanos de todos ellos.

Lo anterior, donde las PYMES y las compras públicas resultan importantes en los cambios sociales y económicos que validarán las políticas públicas trazadas para las pequeñas y medianas empresas y para la contratación pública.

En términos de Ordóñez (2014), el concepto de «desarrollo humano» evoluciona de la teoría del desarrollo, con una propuesta desde un enfoque integral “centrado en lo que se conoce como el enfoque de las capacidades, basado en las capacidades de las personas y la utilización efectiva de éstas para la satisfacción de sus necesidades” (p. 416). Por otra parte, señala que el tema central en la teoría del desarrollo en términos de Ramírez (2008); Spolaore y Wacziarg (como se citó en Ordóñez, 2014, p. 410), se concreta en:

Tratar de explicar por qué unos países son pobres y otros ricos, y cuáles son los factores que explican tales diferencias. Las diferencias pueden explicarse a través de lo que se conceptualiza como «obstáculos para el desarrollo»: estructura productiva y sectorial heterogénea, desproporcionada y desarticulada, subempleo, bajos niveles de productividad y salariales, inadecuado funcionamiento de los mercados, una estructura distributiva de la renta concentrada y desigual, aparatos institucionales menos dinámicos y funcionales, y grupos empresariales menos innovadores y rentistas (...) e incluso algunos estudios proponen que existen profundas raíces históricas ligadas a rasgos culturales que determinan barreras importantes

para imitar y adoptar nuevas tecnologías.

Como se advierte, inciden en el desarrollo factores relacionados con empresas menos innovadoras, bajos niveles de productividad, inadecuado funcionamiento de los mercados y rezagos tecnológicos. Por otra parte, las limitantes al acceso al financiamiento y las debilidades en recursos humanos calificados acentúan la problemática, lo cual se hace más ostensible en las empresas clasificadas como pequeñas y medianas, con afectaciones en la competitividad y acceso a los mercados privados y públicos, lo que favorece a las grandes empresas o multinacionales y se evidenciaría más en los esquemas de compra agregada mediante acuerdos marco de precios.

Ordóñez (2014) refiere como intervenciones del Estado que afectan el empleo:

Por otro lado, existe otro tipo de regulaciones que repercuten de manera indirecta, como el caso de las tasas de interés, que encarecen o abaratan el dinero y tienen una influencia significativa en la inversión productiva y, por ende, en la generación de empleo. Además, tenemos las regulaciones comerciales y arancelarias que inciden en las relaciones comerciales de las empresas y también en su productividad y sus rendimientos, lo cual, de nuevo, incide en el empleo. Podemos sumar a los anteriores una serie de elementos que se relacionan, tales como las regulaciones sobre la inversión extranjera, el desarrollo de infraestructura particular para hacer más atractivas determinadas zonas geográficas a los inversionistas, el marco legal y normativo de los acuerdos y contratos comerciales y laborales que ofrecen seguridad, certeza y previsibilidad jurídica a empleados, empleadores e inversionistas, y las políticas de subsidios, entre otras. (pp. 423-424)

A su vez, Chena (2010) expone en cuanto al desarrollo desde el enfoque de Raúl

Presbisch, que:

La heterogeneidad estructural es producto de la escasez de capital y de una desigual penetración del progreso técnico. Esto lo expresa cuando señala, por ejemplo, que “la clave del desarrollo está en la propagación de las técnicas productivas de los centros mediante la acumulación de capital [...] la penetración desigual de la tecnología contemporánea ha dejado sustraída de ella a una considerable proporción de la población activa. El problema del desarrollo consiste esencialmente en crear las condiciones propicias para que asimile con celeridad esa tecnología”. Para Prebisch, América Latina tiene el problema de que el capital que importa resulta insuficiente para ocupar toda la mano de obra disponible y, en consecuencia, una parte sensible de la población queda al margen del progreso técnico y deambula en una gama de servicios personales de baja productividad e ingresos, o en la desocupación. (p. 101)

Colombia, en el CONPES 3484 (2007), estableció la política para transformar la productividad y promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas mipymes, con el propósito de generar ingresos y empleos de calidad, sostenibilidad productiva y competitividad, así como el

6 Crestant. (s.f.).

posicionamiento de las empresas en los mercados nacionales e internacionales al reconocer que las mipymes son importantes en el crecimiento de la economía, lo cual contribuye en la reducción de la pobreza y la inequidad. Por otra parte, sus resultados mejorarán la posición competitiva del país.

El diagnóstico del CONPES en referencia señaló como dificultades de las microempresas los siguientes factores: la informalidad; bajos niveles de asociatividad; mínimo nivel de tecnología y de formación de recursos humanos; y el limitado acceso al sector financiero. En relación con las PYMES, el mismo documento indica como limitantes del desarrollo: la capacidad para innovar; la utilización de las TIC; el acceso al sistema financiero; los altos costos para exportar; y la baja participación de las PYMES en la contratación pública. Como se advierte, es constante la variable de restricciones al financiamiento y de tecnología en los segmentos empresariales referidos. Asimismo, se evidencia el bajo acceso a las compras públicas.

El CONPES, en cita, destaca como políticas públicas transversales a las mipymes: (i) estimular el mercado interno de las compras públicas; (ii) el uso de las TIC; (iii) la simplificación de trámites; (iv) y las políticas ambientales. Refiere que la contratación pública es un instrumento de desarrollo y fortalecimiento de las mipymes. Igualmente, puntualiza que la reforma al estatuto de contratación mediante la Ley 1150 de 2007 incorporó, con la intención de ampliar la participación de mipymes, la exigencia de requisitos proporcionales, la reserva de procesos de selección que no superen 750 SMLMV y la posibilidad de subcontratación preferente, mecanismos que pretenden hacer efectiva la participación real de las PYMES en la contratación gubernamental.

En la misma línea, el CONPES 3621 (2009) determina herramientas para mejorar productividad y acceso a mercados de las mipymes relacionados con la modernización, transferencia tecnológica, uso de TICs, emprendimiento y articulación productiva con la intención de elevar la productividad, competitividad y permanencia en los mercados nacionales e internacionales.

Ahora bien, Naciones Unidas (2015), en el informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio —ODM— informa los logros, entre los cuales se resaltan los alcanzados en el: Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre [Gráfica 1]; Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo [Gráfica 8]. Igualmente, puntualizó que la formulación de políticas y su evaluación son fundamentales para el desarrollo. Asimismo, observó que “muchos gobiernos nacionales y locales continúan dependiendo de datos obsoletos o de calidad insuficiente para planificar o tomar decisiones” (p.11), lo cual repercute en el diseño y la focalización de políticas adecuadas a la realidad social que debe, en todo caso, orientar la gestión gubernamental con la intención de atender las necesidades y avanzar así en el desarrollo y progreso de la sociedad.

Gráfica 1

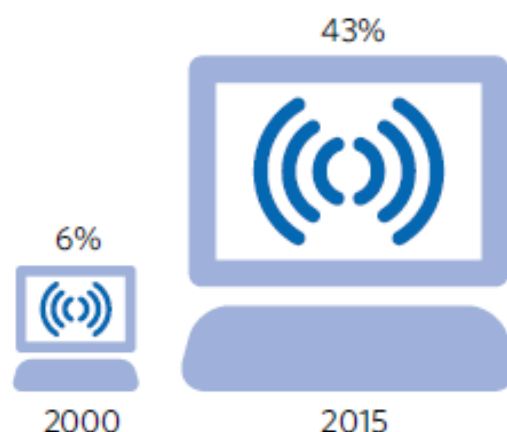
Tasa de pobreza extrema en el mundo



Fuente: Naciones Unidas, 2015, p. 4.

En palabras de Williamson y Rodrik (como se citó en Tello, 2006, p. 24), el ‘nuevo modelo’ liberal estableció las formas de eliminar las distorsiones “generadas por los instrumentos o barreras al comercio exterior (...) la eliminación de la situación de pobreza de un grupo importante de la población de las economías en desarrollo”. Las políticas públicas deben establecer estrategias que permitan minimizar barreras y situaciones de pobreza, lo que implica la medición de resultados en los índices internacionales.

Gráfica 2



Fuente: Naciones Unidas, 2015, p. 7.

Tello (2006) asegura que la brecha en el conocimiento diferencia el desarrollo entre países ricos y pobres en función del conocimiento, falta de desarrollo e innovación tecnológica. Al mismo tiempo, puntualiza que los “factores geográficos y del medio ambiente pueden evitar flujo de personas con conocimientos (...) barreras de información pueden evitar la adopción de nuevas tecnologías” (p. 33), fenómenos que se hacen más ostensibles en las empresas de menor tamaño, es decir, pequeñas y medianas, lo que incide en el acceso a los mercados públicos y privados.

El mismo documento indica que en los logros persisten desigualdades en el progreso: entre las zonas rurales y urbanas; entre las regiones y los países con enormes brechas; de género; en el aumento de empleo; y en el acceso a las TIC y su costo. En el caso particular de Colombia, el informe señala que “los datos a nivel subnacional mostraron tasas de progreso claramente desiguales, lo que motivó a los gobiernos locales a implementar intervenciones clave de acuerdo a sus prioridades locales” (p. 10). En cuanto al medio ambiente, en general, concluye que “prácticamente se han eliminado las sustancias que agotan la capa de ozono desde 1990 y se espera que la capa de ozono se recupere a mediados de este siglo” (p. 7).

Otro aspecto que incide en el desarrollo se relaciona con la informalidad empresarial. En el panorama nacional, de acuerdo al CONPES 3956 (2019), son altos los niveles de

informalidad con afectaciones sociales y económicas, lo cual limita el crecimiento y la productividad de las mismas empresas y de la economía. Por otra parte, el mismo documento refiere que “a pesar de las reformas regulatorias para facilitar la participación de las mipymes en los procesos de contratación pública, dicha participación aún no es generalizada” (p. 55). Del mismo modo, agrega conforme a datos de Colombia Compra Eficiente que “de un total de 96.169 procesos contratados, 7615 —es decir, el 11,39 %— corresponde a agentes identificados como pymes (p. 55)”, resultado del que se advierte baja participación de PYMES.

Entre las principales razones de no participar en contratación pública, las pequeñas y medianas empresas aducen la complejidad de la legislación vigente, el hecho de que los requisitos para los concursos o licitaciones son excesivos o costosos, la falta de información y la percepción de fraude o de falta de transparencia de los procesos. (ANIF, 2014, como se citó en CONPES 3956, 2019, pp. 55-56)

Así, la participación de mipymes en los procesos de contratación pública se concentra en las categorías con menores requerimientos de acceso. Entre el total de contratos asignados a pymes, un 77% corresponde a las modalidades que por ley no requieren de la inscripción del proveedor ante el RUP, es decir, contratación directa [33,2%] y mínima cuantía [43,8%].

Finalmente, las mipymes muestran inconformismo por la práctica de algunas empresas grandes, con un buen flujo de caja y cierto poder de negociación, de pagar después de noventa días de emitida la factura. Esto afecta su flujo de caja, ya que tienen que esperar a que estas empresas les paguen y además responder a obligaciones con sus proveedores en un tiempo más corto [treinta días]. (ANDIGRAF, 2018, como se citó en CONPES 3956, 2019, pp. 55-56)

En materia de contratación pública, los CONPES 3186 (2002), CONPES 3248 (2003), CONPES 3249 (2003) y CONPES 167 (2013) identificaron la falta de transparencia y la necesidad de utilizar mecanismos electrónicos —entre otros—, por lo cual establecieron lineamientos generales para el fortalecimiento de la transparencia en la contratación con recursos públicos y la utilización de herramientas de tecnología e información en la gestión contractual. Las reformas al estatuto contractual mediante la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 19 de 2012 y Ley 1952 de 2019, entre otras, establecieron instrumentos para fortalecer la transparencia y luchar contra la corrupción, con la intención de prevenir, mitigar y sancionar actos contrarios al ordenamiento.

Del contexto planteado por Fontela y Guzmán (como se citó en Ordóñez, 2014), en la ‘teoría circular del desarrollo’ proporcionada por a partir del trabajo doctrinal de diferentes autores, resulta pertinente resaltar los aspectos en los ciclos ‘políticos, económicos y sociales’ relacionados con el ‘crecimiento económico’, la ‘educación’, la ‘democracia’, la ‘transparencia’, la ‘investigación e innovación’, por cuanto las políticas públicas adoptadas en el panorama nacional en materia de mipymes y contratación estatal comprenden desde diferentes enfoques, donde su articulación conlleva al desarrollo y progreso nacional, lo cual se evidenciará con los resultados y las mediciones internacionales pertinentes.

En el contexto de las políticas públicas adoptadas en el panorama nacional, en relación con las mipymes y la contratación estatal, se advierte una posible incidencia en la generación de empleo, productividad, competitividad, tecnificación, emprendimiento, investigación e innovación, por cuanto las compras públicas se consolidan como una oportunidad para fortalecer las mipymes. El logro en su articulación y balance permitirá el desarrollo local y seccional, es decir, municipal, departamental y regional, al fomentar la generación de empleo y salarios proporcionales en dichos niveles, lo cual minimiza el desplazamiento a las grandes ciudades en busca de oportunidad laboral; fortalece la especialidad de mipymes; aumenta la calidad de vida de los lugareños; fortalece el desarrollo y progreso de las diferentes regiones, todo lo cual contribuirá en la desagregación de personas en el territorio nacional por encontrar oportunidades laborales, estudio y crecimiento en diferentes zonas, de tal forma que no se concentrarán en ciudades principales o capitales, lo cual repercute en el abandono de actividades propias de cada región, como agrícolas, industriales y otras, lo que equivale al aumento de costos operacionales y cierres de empresas, panorama que favorece a las grandes empresas o multinacionales que culminan por acaparar el mercado público y privado.

Por último, es pertinente mencionar cómo variables identificadas en las PYMES, las indicadas por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe —SELA— (2015), el Banco Mundial (2014) y el Centro de Comercio Internacional —ITC— (2015), al establecer que son el principal oferente de bienes y servicios local y regional, generan empleo, crecimiento y competencia. Por otra parte, el ITC argumenta que la competitividad de las PYMES en América Latina y el Caribe es inferior a los indicadores en Europa y Asia Central.

La fuente del crecimiento económico en el largo plazo radica en el progreso técnico y en la transformación de la estructura productiva que este promueve. Hacia esta percepción ha convergido la moderna teoría del crecimiento, que rescata la herencia schumpeteriana en su visión del proceso de desarrollo. Analizar el crecimiento en el largo plazo requiere analizar en qué medida el cambio estructural en cada país se ha orientado hacia los sectores que tienen capacidad de promover el progreso técnico, de acompañar las tendencias más dinámicas de la demanda y de generar empleos de alta productividad. Puede decirse que la vieja y la nueva teoría del desarrollo cierran un ciclo en que se retorna a algunas cuestiones claves: el papel de las externalidades, las complementariedades productivas, las indivisibilidades y los efectos de arrastre, que fundamentan las distintas modalidades de retornos crecientes en el crecimiento económico. (Cimoli et al., p. 29)

Asimismo, “Colombia resulta en el puesto 85 entre 151 países en la capacidad para innovar (...) ‘Infraestructura de Transporte’, el país permanece sistemáticamente dentro del 50% de los países a los que les va peor en este benchmarking internacional” (Meléndez, 2015, p. 9). El Consejo Privado de Competitividad (2017) expresa que en la infraestructura de transporte se logran avances tras décadas de retrasos con los programas de concesiones viales de cuarta generación 4G. “No obstante, estas acciones tienen impactos de mediano y largo plazo que todavía no se reflejan plenamente en los indicadores de competitividad, por lo que es fundamental continuar esta

agenda para lograr su efecto esperado” (p. 14). También destaca los retrasos serios en Colombia para aumentar la productividad, las inflexibilidades del mercado laboral y en la innovación.

Según el último Índice Global de Competitividad —IGC— del Foro Económico Mundial —WEF, por su sigla en inglés—, Colombia obtuvo una calificación de 3,11 sobre 7 en términos de infraestructura en general, ocupando el lugar 109 entre 137 países y el 13 entre 17 países en América Latina. Esta situación es consecuencia principalmente del escaso desarrollo de modos de transporte como el férreo, en el que el país ocupó el puesto 7 entre 9 en la región. A esto se le suma la percepción que aún existe sobre la baja calidad del modo carretero, en el que en concordancia con este índice Colombia ocupó el lugar 14 entre 17 economías de América Latina. (Consejo Privado de Competitividad, 2017, p. 251)

Es indiscutible el retraso y la precariedad de la infraestructura de transporte en Colombia según los índices internacionales y, por ende, su incidencia en el desarrollo y progreso; la falta de un sistema adecuado férreo genera consecuencias directas en los costos de bienes y servicios, especialmente de empresas clasificadas como pequeñas y medianas, puesto que por las condiciones geográficas del país resulta más oneroso en algunas regiones el suministro de materia prima para producción. Ahora, los bienes y servicios que puedan resultar, tendrían problemas para llegar a vías principales asociados a tiempos y gastos, lo que afecta la competitividad, especialmente con las grandes empresas y multinacionales. Resulta desafortunado observar en el país tramos de corredores férreos que en la historia permitieron el desarrollo y el transporte de bienes y personas hoy abandonadas por el Estado.

La Competitividad, ética y otras cuestiones

El tamaño empresarial resulta clave para el acceso a los mercados públicos o privados tanto nacionales como internacionales. Las grandes empresas normalmente logran un posicionamiento de sus bienes y servicios con respecto a las pequeñas y medianas —PYMES—. Las grandes, en el tiempo, permanecen por su infraestructura y sus músculos financieros. En el panorama foráneo como nacional la creación de empresas es positiva, pero las estadísticas determinan que el tamaño empresarial incide en la supervivencia. En el caso colombiano, de cada 10 grandes sobreviven 7 y tan solo 5 pymes, constante que se observa en Portugal, España, México, Chile, Reino Unido y Estados Unidos⁷, entre otros.

Como se advierte, las PYMES encuentran obstáculos que afectan su acceso a los mercados públicos como privados. La doctrina y los informes de organismos internacionales son claros al identificar barreras de las PYMES en el sistema financiero, en tecnología, en recursos humanos, en utilización de TICs y en innovación. En las regiones se acentúa la problemática en los mismos términos y en la falta de fuerza laboral especializada, lo que incide en el costo final de los productos. Tales limitantes afectan la

competitividad de las PYMES y, por tanto, favorecen a las grandes empresas o multinacionales.

De las experiencias foráneas y nacionales también se evidencian situaciones contrarias al ordenamiento y carentes de ética para acceder a los mercados públicos y privados tanto nacionales como internacionales. La conducta o los comportamientos de algunos empresarios y servidores gubernamentales ha culminado con actos de corrupción, colusión y, en general, prácticas restrictivas a la competencia. En el panorama nacional, la Ley 1474 de 2011, en consideración a recomendaciones de organismos internacionales y experiencias observadas en otras latitudes, incorporó tipos penales foráneos con la intención de sancionar actos colusorios y restrictivos a la competencia.

En los resultados de Transparencia Internacional se observa que Colombia en los últimos seis años se ha mantenido prácticamente en la misma posición deplorable. En el 2017 se ubicó en el puesto 96 en el ranking y conservó la puntuación de 37 en la escala de 0 [muy corrupto] a 100 [muy transparente]. En la región, Uruguay y Chile, en el año 2017, ocuparon los puestos 25 y 26 con 70 y 67 puntos respectivamente⁸. Los resultados son desfavorables pese a las políticas y la incorporación de medidas para fortalecer la transparencia y mitigar, prevenir y sancionar actos contrarios al ordenamiento y restrictivos a la competencia.

En materia de competitividad, Colombia también presenta en los principales rankings internacionales resultados que indican retrocesos, rezagos o estancamientos, como se advierte en el Índice Global de Competitividad y en el Anuario de Competitividad Mundial, que indican: En el Índice Global de Competitividad —IGC— del Foro Económico Mundial WEF, por su sigla en inglés (...) Colombia pasó del puesto 63 entre 122 países en 2006 al puesto 66 entre 137 en 2017 (...) Asimismo, en el Anuario de Competitividad Mundial del Institute for Management Development —IMD—, que compara a Colombia con las 61 economías de mayor nivel de desarrollo, el país descendió del puesto 40 en 2006 al 53 en 2017 (...) Los Gobiernos tienen la responsabilidad de implementar políticas públicas e inversiones que encaminen a Colombia en esa vía, asegurando una serie de condiciones básicas para la competitividad y un mercado eficiente, y promoviendo un ambiente que propicie la sofisticación y la innovación en las empresas. (Consejo Privado de Competitividad, 2017, p. 10)

El mismo CONPES 3668 (2010) reconoció desde el año 2010 que el “estancamiento competitivo se debe principalmente a un rezago en la infraestructura que menoscaba los esfuerzos hechos por los empresarios y el gobierno desde la competencia en los mercados y la regulación” (p. 10). Como se advierte en los resultados internacionales del 2017 del WEF y del IMD, Colombia sigue descendiendo en el 2017 en los indicadores.

De acuerdo con la ‘Teoría Circular del Desarrollo’, es pertinente resaltar los aspectos de los ciclos referidos a la transparencia, la investigación y la innovación, por cuanto las políticas públicas en materia de contratación gu-

7 Confecámaras. (2017).

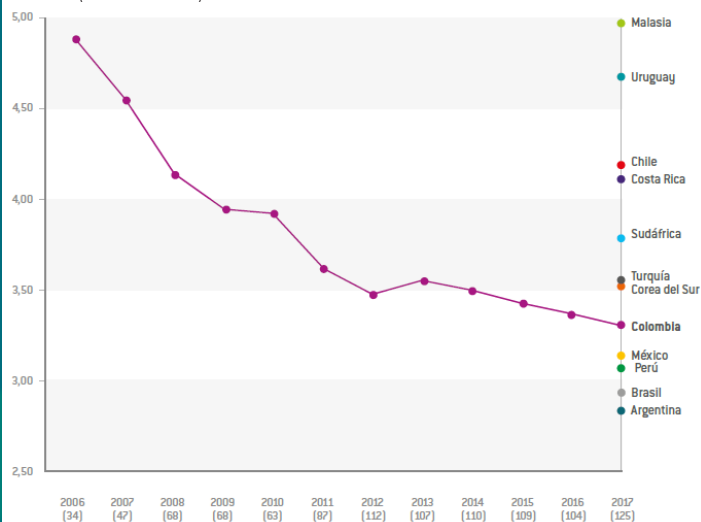
8 Transparencia Internacional, 2018, pp. 1-2.

bernamental han buscado fortalecer la transparencia y mitigar los actos contrarios al ordenamiento, los colusorios y, en general, los restrictivos a la competencia. No obstante, se observa en las mediciones internacionales estancamientos en los resultados. Por otra parte, la realidad nacional que se evidencia en los resultados de competitividad demuestra que los esfuerzos para aumentar la misma han resultado negativos, aún persisten limitantes en financiamiento, tecnología, innovación, investigación y baja participación en las compras públicas.

El Consejo Privado de Competitividad (2017) muestra que otro de los indicadores en el Foro Económico Mundial — WEF— es el de comportamiento ético de las firmas, que “intenta capturar la ética corporativa de estas en su interacción con otros actores públicos y privados” (p. 182). De los resultados, se evidencia cómo Colombia desciende en el indicador. En el 2006 se ubicaba en el puesto 34 entre 122 países y en el 2017 en el puesto 125 entre 137 [gráfica 3]. El mismo informe indica que los estándares de ética “contribuyen a proteger a las empresas de prácticas como el soborno y alinear intereses de accionistas y administradores alrededor de un tema común: la productividad” (p. 182). El comportamiento de algunas empresas y agentes gubernamentales además de lesionar principios como el de moralidad, transparencia, igualdad y afectar o restringir la libre competencia propia de los mercados, desestimula el acceso a las compras públicas en un ambiente competitivo libre y sano, con repercusiones en el desarrollo y progreso.

Gráfica 3

Valor de comportamiento ético de las firmas y puesto en el ranking mundial. Colombia y países de referencia (2006–2017)



Fuente: Consejo Privado de Competitividad, 2017, p. 182.

El mismo informe recomienda, con la intención de mejorar los estándares de ética, prevenir y mitigar los actos de corrupción y favorecer la moralidad, la transparencia y las dinámicas propias de los mercados, lecciones de moral y ética en las escuelas y familias. “Transparencia Internacional (como se citó en Consejo Privado de Competitividad, 2017, p. 196) ha descrito una serie de casos de éxito, a través de la educación, que han logrado que miles de

jóvenes desarrollen un apropiado sentido de dignidad, integridad y respeto”.

Podría el esquema de compra agregada gubernamental incorporado en Colombia favorecer la conformación de monopolios o excluir empresas por no integrar el acuerdo, como de hecho se presentó en las experiencias foráneas. De tal suerte que el precio se controlaría por quien(es) conforma(n) el acuerdo, lo cual también generaría exclusión del mercado público por el término de vigencia del mismo. Sobre los efectos del monopolio, Smith (1794) expone:

Con un privilegio y monopolio perpetuo se viene a imponer absurdamente sobre todos los del Estado una pesada gabela por dos caminos diferentes: el primero, por el alto precio de los efectos que comprarían sin duda mucho más baratos habiendo libertad en el comercio; y el segundo, con la total exclusión de un ramo de negociación que podía ser a mucho menos muy ventajoso al girarlo. (p. 109)

El escenario planteado restringiría de manera alguna la competitividad, robusteciendo a quienes integran el acuerdo, lo cual ampliaría la brecha entre las pequeñas y medianas empresas con respecto a las grandes. El esquema de compra agregada mediante acuerdos podría generar distorsiones en el mercado público con marcas consecuencias en el desarrollo y crecimiento de PYMES, que incluso podrían desencadenar en la supervivencia de las mismas, como de hecho se presentó en las experiencias foráneas.

Otro aspecto que afecta la competitividad se relaciona con la producción limpia, que implica el uso de tecnología que permita una producción que respete el ambiente, lo que se acentúa cuando existen limitaciones de orden financiero y de recursos humanos, lo cual afecta especialmente a empresas de menor tamaño, pequeñas y medianas, que aplazan en el tiempo la incorporación de recursos para una producción más limpia.

En los países como Colombia, donde no se cuenta con una sociedad que aprecie y defienda la preservación cultural, y en donde la legislación ambiental es débil, fácilmente corruptibles, se tiene que depender del mercado y como tal hay que regularlo, y para hacerlo se necesita liderazgo en los sectores económicos y políticos para entrar a proteger ciertos sectores fundamentales para el desarrollo del País. (Mayorga & Martínez, 2008, p. 85)

El modelo de compra pública agregada, establecido mediante acuerdo marco de precios en Colombia, al concentrar la demanda pública en un poder adjudicador, podría favorecer a las grandes empresas o multinacionales, que por su propia infraestructura no tendrán dificultades para cumplir con los requerimientos exigidos en los pliegos de condiciones. En tal sentido, las PYMES tendrían —seguramente— que realizar esfuerzos superiores para cumplir con los requisitos establecidos para cada convocatoria por cuanto la propia dinámica del acuerdo establecerá exigencias altas.

Conclusiones

De los resultados, se condensan algunos aspectos del modelo de compras mediante acuerdos marco de precios relevantes:

El modelo de compras agregadas en Colombia concentra obligatoriamente la demanda de las entidades de la rama ejecutiva del nivel central en un poder adjudicador. Colombia Compra Eficiente, ente que, además de regular la política en materia de compras públicas, se encarga de diseñar y adelantar los procedimientos que culminarán con la celebración de acuerdos marco de precios. En la legislación colombiana otras entidades gubernamentales no obligadas podrán adherirse en los mismos términos y condiciones establecidos en los acuerdos.

Pese a las políticas y reformas legales y reglamentarias en materia de contratación pública, en el país persisten comportamientos contrarios al ordenamiento, colusiones y, en general, prácticas restrictivas a la competencia que lesionan los principios de transparencia, moralidad e igualdad, entre otros. Los indicadores internacionales en los índices de transparencia evidencian el estancamiento de la posición desfavorable de Colombia en los últimos años.

En las políticas y disposiciones para fortalecer a las empresas, los resultados de competitividad en los rankings internacionales igualmente advierten el retroceso y estancamiento en algunos sectores, pues continúan las limitantes al financiamiento, a la tecnificación, al acceso a las TIC y a una producción ambiental, entre otros. Los sectores empresariales clasificados como micro y PYMES encuentran mayores dificultades en las constantes mencionadas, las cuales se hacen más ostensibles en los modelos de compra agregada pública mediante acuerdos marco, por la exigencia de requisitos más altos.

La ausencia de ética en algunas de las interacciones en los mercados públicos y privados entre los diferentes actores, comerciantes, contratistas, agentes gubernamentales, entre otros, permea los principios de transparencia, publicidad, moralidad y afecta o lesiona las dinámicas propias de los mercados al restringir o limitar la participación, lo que repercute en el desarrollo, progreso y bienestar de la sociedad, situaciones que también se han presentado en otros países en los modelos de compra agregada pública que terminaron por propiciar actos colusorios o prácticas restrictivas a la competencia en el esquema de acuerdos marco o equivalentes.

Los obstáculos identificados en la realidad y en las prácticas sociales afectan el desarrollo socioeconómico, al presentarse situaciones donde los actores se limitan a obtener lo necesario para asegurar la subsistencia, lo cual acentúa la pobreza. Por otra parte, los desarrollos industriales carentes de medidas para proteger el ambiente resultan más costosos a largo plazo por su incidencia global en el ambiente.

Por lo anterior, es pertinente cuestionarse hasta qué punto el modelo de compras públicas agregadas mediante acuerdo marco de precios podría generar un desequilibrio en su aplicación al favorecer a unos y aumentar la brecha de las PYMES con respecto a las grandes empresas, lo que indiscutiblemente incidirá en el desarrollo

y progreso del país, con serias fisuras y desigualdades en la estructura social.

En cuanto a los CONPES en estudio, pese a las reformas, la participación de las PYMES en las compras públicas es baja, con resultados más favorables en procesos de contratación directa y mínima cuantía por ser modalidades con menores exigencias, puesto que, en otras categorías, verbigracia, licitación pública, los requerimientos son más altos. Respecto en el modelo de compra agregada pública mediante acuerdos marco de precios, la convocatoria se realiza por licitación, donde los indicadores exigidos podrían dificultar el acceso de las PYMES, lo cual favorece a las grandes empresas o multinacionales que por su propia infraestructura no tendrán tales limitaciones.

El gran reto para las PYMES es lograr el acceso a las compras públicas en los acuerdos marco de precios, para lo cual Colombia Compra Eficiente debe establecer en los pliegos de condiciones de tales convocatorias los lineamientos que garanticen la participación de todos los sectores empresariales, mediante estrategias que materialicen la participación de pequeñas y medianas empresas, de tal manera que resulten efectivas las políticas públicas trazadas en busca del balance que permita el desarrollo y progreso integral de la sociedad, puesto que al resultar adjudicatarias las PYMES en los esquemas de compra agregada potenciarán el crecimiento y desarrollo por su importancia en la generación de empleo, productividad y competitividad en los mercados territoriales, nacionales y foráneos, entre otros.

Referencias

1. Banco Mundial. (2014). "Doing Business 2014 Entendiendo las Regulaciones para las Pequeñas y Medianas Empresas". <http://espanol.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/Foreign/DB14-minibook-spanish.pdf>
2. Centro de Comercio Internacional —ITC— (2015). "Perspectivas de Competitividad de las Pymes. Conectar, Competir y Cambiar para un Crecimiento Inclusivo". http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/SME_Outlook_Lowres_Spanish.pdf
3. Chena, P. I. (2010). "La heterogeneidad estructural vista desde tres teorías alternativas: El caso de Argentina". Comercio exterior, vol. 60, núm. 2, pp. 99-115, Argentina. http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/135/1/99_CHENA_heterogen.pdf
4. Cimoli, M, Porcile, G., & Primi, A. (s.f.). "Cambio Estructural, Heterogeneidad Productiva y Tecnología en América Latina". https://www.google.com.co/search?ei=T-YvWufSM8XmmAGh4bQQ&q=marco+cimoli-heterogeneidad+ESTRUCTURAL&oq=marco+cimoli-heterogeneidad+ESTRUCTURAL&gs_l=psy-
5. Confecámaras. (2017). "Determinantes de la Supervivencia Empresarial en Colombia". http://www.confecamaras.org.co/phocadownload/Cuadernos_de_analisis_economico/Cuaderno_de_An%20D0%B0lisis_Economico_N_14.pdf
6. CONPES 167 —Consejo Nacional de Política, Económica y Social—. (2013). "Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción". Colombia.
7. CONPES 3186 —Consejo Nacional de Política,

- Económica y Social—. (2002). "Una Política de Estado para la Eficiencia y la Transparencia en la Contratación Pública". Colombia.
8. CONPES 3248 —Consejo Nacional de Política, Económica y Social—. (2003). "Renovación de la Administración Pública". Colombia.
9. CONPES 3249 —Consejo Nacional de Política, Económica y Social—. (2003). "Renovación de la Administración Pública". Colombia.
10. CONPES 3484 —Consejo Nacional de Política, Económica y Social—. (2007). "Política Nacional para la Transformación Productiva y la Promoción de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas: Un Esfuerzo Público-Privado". Colombia.
11. CONPES 3621 —Consejo Nacional de Política, Económica y Social—. (2009). "Importancia Estratégica de los Proyectos de Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas". Colombia.
12. CONPES 3668 —Consejo Nacional de Política, Económica y Social—. (2010). "Informe de Seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad Ley 1253 de 2008". Colombia.
13. CONPES 3956 —Consejo Nacional de Política, Económica y Social—. (2019). "Política de Formalización Empresarial". Colombia.
14. Consejo Privado de Competitividad. (2017). "Informe Nacional de Competitividad 2017- 2018". Colombia. Zetta Comunicadores, Undécima edición. https://compite.com.co/wp-content/uploads/2017/10/CPC_INC_2017-2018-web.pdf
15. contratación con Recursos Públicos. Julio 16 de 2007. DO. N46691.
16. Crestant. (s.f.). Desarrollo Humano según la ONU. <https://es.slideshare.net/crestant/development-humano-segun-la-onu>
17. Decreto 19 de 2012. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Enero 10 de 2012. DO. N48308.
18. Decreto 4170 de 2011. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública —Colombia Compra Eficiente—, se determinan sus objetivos y estructura. Noviembre 3 de 2011. DO. N48242.
19. Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Octubre 28 de 1993.
20. Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la
21. Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Julio 12 de 2011. DO. N48128.
22. Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. Diciembre 9 de 2021.
23. Mayorga J. Z., & Martínez, C. (2008). "Paul Krugman y el Nuevo Comercio Internacional". Criterio Libre N° 8, Universidad Libre, junio 2008, pp. 73-86. <http://www.unilibre.edu.co/CriterioLibre/images/revistas/8/CriterioLibre8art05.pdf>
24. Meléndez, M. (2015). Fortalecimiento de la Industria Local de Ingeniería. Cámara Colombiana de Infraestructura - Banco de Desarrollo de América Latina.
25. Naciones Unidas. (2015). Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe de 2015. Nueva York. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015.html>
26. Ordóñez, J. A. (2014). "Teorías del desarrollo y el papel del Estado. Desarrollo humano y bienestar, propuesta de un indicador complementario al Índice de Desarrollo Humano en México". Política y gobierno, Volumen XXI Número 2, II semestre de 2014, pp. 409-441. <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v21n2/v21n2a6.pdf>
27. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe —SELA—. (2015). "Las Compras Públicas como Herramienta de Desarrollo en América Latina y el Caribe. Venezuela". <http://www.sela.org/media/268508/las-compras-publicas-como-herramienta-de-desarrollo-en-alc.pdf>
28. Smith, A. (1794). "Investigación de la Naturaleza y causas de la riqueza de las naciones". Tomo I. Traducción de José Alfonso Ortiz.
29. Tello, M. D. (2006). "Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo". <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/DDD247.pdf>
30. Transparencia Internacional. (2018). Índice de Percepción de la Corrupción 2017. https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf