# Matices en la Centralización de las Compras Públicas Colombianas[1]

## Nuances in the Centralization of Colombian Public Purchases

Luis Francisco Velandia Venegas

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

Filiación: Fundación Universidad Autónoma de Colombia - FUAC
Formación: Magíster en Derecho Público de la Universidad Santo Tomás y la Universidad Konstanz de Alemania.
Bogotá, Colombia.

## Resumen

Diversos países han implementado modelos de centralización en compras públi-cas que presentan coincidencias y diferencias. El esquema colombiano permitió, mediante una metodología exploratoria, establecer las formas de centralización adoptadas en el ordenamiento interno, en el período comprendido entre los años 2007 y 2019, así como las bondades o aspectos negativos del procedimiento en las experiencias de otras latitudes. Lo anterior posibilitó evidenciar algunas ventajas y afectaciones derivadas de la concentración de las compras públicas en empresas clasificadas como pequeñas y medianas.

Palabras clave: compras públicas, centralización, descentralización, pymes, partici-pación, corrupción.

## Abstract

Various countries have implemented public procurement centralization models that share both similarities and differences. Using an exploratory methodology, the study of the Colombian framework made it possible to identify the forms of centralization adopted domestically between 2007 and 2019, as well as the merits and drawbacks of such procedures based on experiences elsewhere. This analysis highlighted certain advantages and impacts associated with concentrating public procurement among small and medium-sized enterprises.

Keywords: public procurement, centralization, decentralization, SMEs, participation, corruption.

1 Artículo de reflexión producto de investigación terminada en el año 2020, como investigador principal, ads-crito a la Fundación Universidad Autónoma de Colombia —FUAC—.

## Introducción

Las modificaciones incorporadas en las com-pras públicas colombianas, en el período 2007 a 2019, establecieron el modelo de centraliza-ción para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización. El esquema de compras estatales concentradas se ha implementado en varios países en los que se presentan coincidencias y diferencias. La normatividad nacional creó el ente encargado del diseño y el procedimiento para el mismo.

## Metodología

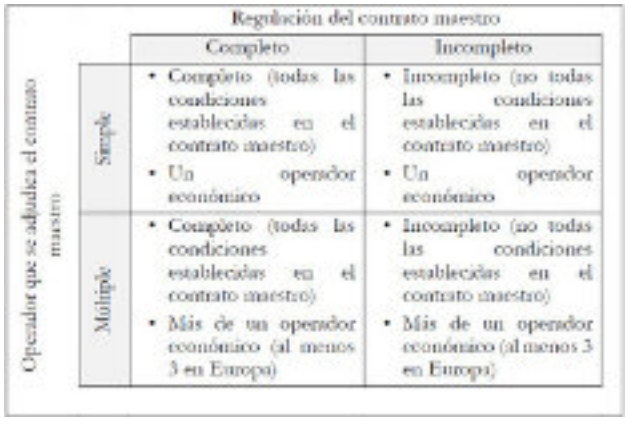
El modelo de compras concentradas adoptado en Colombia permitió el desarrollo de la investigación mediante una metodología exploratoria, con el propósito de establecer las formas de centralización incorporadas en el ordenamiento interno en el período 2007 a 2019. De la misma manera, se observaron las bondades olos aspectos negativos del procedimiento en las experiencias de otras latitudes que posibilitaron establecer parámetros o variables de estudio y evidenciar algunas ventajas, así como afectaciones derivadas de la concentración de las compras públicas en empresas clasificadas como pequeñas y medianas —pymes—.

La observación en el esquema de compras concentradas posibilitó sintetizar y fundamentar las variables encontradas, así como las conclusiones académicas que pueden incidir económica, social y jurídicamente, por los efectos derivados del modelo adoptado en dichos contextos.

## Resultados

Las formas de centralizar las compras públicas en diversos países presentan coincidencias y diferencias [gráfica 1]. Regularmente, concentran los requerimientos en agencias de contratación o equivalentes que determinan los bienes y servicios que hacen parte de un acuerdo oconvenio que agrega la demanda.

Gráfica 1. Tipos de centralización de compra pública




Fuente. Basualto, 2018, p. 72.

En el período objeto de estudio, se advierten dos modelos de centralización en Colombia: el primero, en la Ley 1150 de 2007, que determi- nó el uso obligatorio para las entidades de la rama ejecutiva del orden central; el segundo, en la Ley 1955 de 2019, que reformó y amplió el uso de acuerdos marco de precios de manera obligatoria para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

En la centralización como en la descentralización del proceso de compra pública se presentan ventajas y desventajas, así como prácticas colusorias, corrupción y favoritismo:

> Suele mencionarse que el mayor volumen que se logra al realizar las compras de forma centralizada genera ahorros en los costos, sea por la mayor eficien- cia que se logra al manejar cantidades mayores, o por el mayor poder de negociación que, como comprador, logra el sector público en tal caso. Además, las ganancias de eficiencia pueden surgir debido a que el carácter común de la compra a varias agencias o jurisdicciones fuerce la estandarización de los bienes o servicios que se adquieren. Sin embargo, aparece un trade-off básico, asociado a que la mejor y más precisa información sobre las necesidades que la adquisición satisface muy probablemente se obtenga de manera descentralizada. En muchas circunstancias, la transmisión de dicha información a una agencia central de compras puede resultar dificultosa o costosa. Los actores del proceso, tanto a nivel central como a nivel local o de cada agencia, cuentan además con intereses estratégicos no necesariamente coincidentes a la hora de favorecer la transmisión de dicha información... Sin embargo, tanto el favoritismo como la corrupción pueden aparecer cualquiera que sea el nivel en el que la compra se realice, aunque seguramente de formas diferentes. (UNSAM - Documento de Trabajo No. 1, 2010, pp. 8-9)

Colombia, en la evaluación del Índice de Percepción de la Corrupción IPC-2019 entre 180 países, en una escala de 0 [corrupción elevada] a 100 [sin corrupción], obtiene 37 puntos y una ubicación en el puesto 96, resultado del que se evidencia un estancamiento en la evaluación del país desde el 2012 [tabla 1]. Chile, en el mis- mo período, mejora su ubicación en el ranking y Dinamarca, pese a disminuir un punto, se mantiene en el primer puesto con Nueva Zelanda.

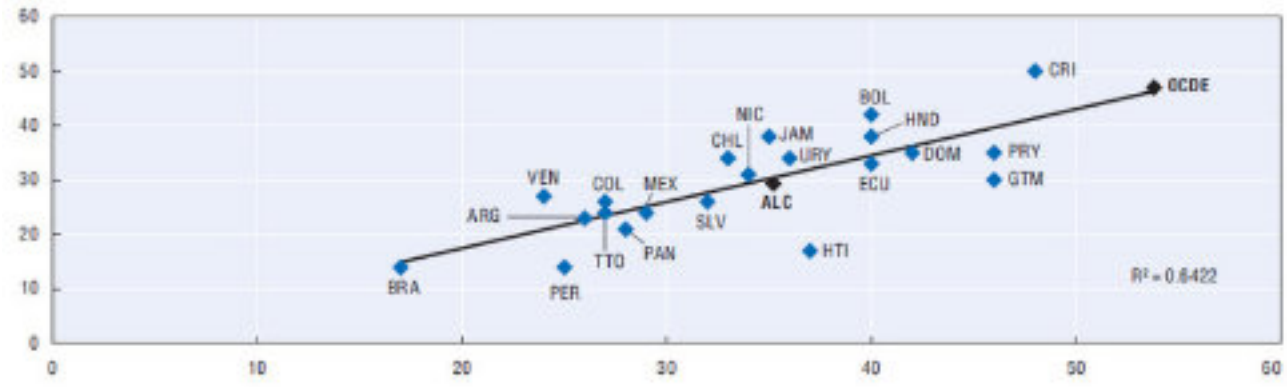
Tabla 1. Resultados índices de percepción de la corrupción

| País / Año | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Dinamarca | 87 (1) | 88 (1) | 88 (1) | 90 | 91 | 92 | 91 | 90 |
| Nueva Zelanda | 87 (1) | 87 (2) | 89 | 90 | 91 | 91 | 91 | 90 |
| Chile | 67 (26) | 67 (27) | 67 (27) | 66 | 70 | 73 | 71 | 72 |
| Colombia | 37 (96) | 36 (99) | 37 (96) | 37 | 37 | 36 | 36 | 36 |
| Perú | 36 (101) | 35 (105) | 37 | 35 | 36 | 38 | 38 | 38 |

Fuente. Elaboración propia a partir de información de Transparencia Internacional (IPC 2012 a 2019).

Transparencia Internacional señala en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC de 2019) que más de dos tercios de los países presentan estancamiento o retrocesos en los resultados contra la corrupción; igualmente precisa que [gráfica 2] "La ciudadanía está cansada de la corrupción... que impiden el acceso a servicios públicos básicos como la salud y la educación. Esta frustración alimenta una creciente desconfianza en el gobierno y debilita, aún más, la confianza pública en los líderes políticos, los funcionarios electos y la democracia" (IPC, 2019, p. 4).

Gráfica 2. Correlación entre confianza en el gobierno nacional y liderazgo




Fuente. Encuesta Mundial Gallup 2018. (OECD & BID, 2020, p. 171).

Como se advierte por el Banco Interamericano de Desarrollo —BID— (2018), la Organización de Estados Americanos y la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (OEA & RICG, 2015), entre otros, los modelos de centralización podrían generar restricciones en la participación de pequeñas y medianas empresas. Algunos países como Perú, Ecuador —entre otros— han implementado medidas que buscan motivar la participación de los segmentos empresariales referidos.

## Discusión

### Contexto Normativo

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [2] estableció la competencia para realizar la contratación en las que denominó entidades estatales y de manera general en los organismos y dependencias del Estado con capacidad legal para tal propósito. En tal sentido, cada ente estatal —de acuerdo con sus atribuciones y sus necesidades parti-

2 Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

culares— adelanta sus procesos de escogencia y, en consecuencia, celebra los contratos respectivos.

La Ley 1150 de 2007 modificó el estatuto de contratación al establecer, entre otros, modalidades de selección como lo son la licitación pública, el concurso de méritos, la selección abreviada y la contratación directa. En el procedimiento de selección abreviada, estableció como una de sus causales la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización [BSCTUCU]. Igualmente, la reforma del 2007 determinó la realización de actos y procedimientos derivados de la etapa precontractual y contractual por medios electrónicos a través del Sistema Electrónico para la Contratación Pública —SECOP—.

La adquisición o suministro BSCTUCU se realiza, entre otros, mediante compra por catálogo derivada de acuerdos marco de precios [3]. El diseño, la organización y la celebración de los acuerdos estarían a cargo de la entidad o entidades que determinará el Gobierno nacional y su uso sería obligatorio para las entidades de la rama ejecutiva del orden central sometidas al estatuto de contratación [4]. Se advierte un primer espacio normativo de obligatoriedad de los acuerdos en el nivel central de la rama eje- cutiva.

Mediante el Decreto 4170 de 2011, el Gobierno Nacional creó la Agencia Nacional de Contratación Pública —Colombia Compra Eficien- te — como ente rector en materia de compras públicas. Entre sus funciones, argumentó la de diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios. Los acuerdos que centralizan las compras resultan obligatorios para las entidades de nivel central de la rama ejecutiva, lo cual permitió desarrollar la primera forma de concentrar las compras públicas de BSCTUCU en un solo ente y con la obligatoriedad de uso para los organismos que hagan parte del nivel referido.

Al verificar algunas disposiciones reglamentarias inicialmente establecidas en el Decreto 1510 de 2013 y ahora compiladas en el Decreto 1082 de 2015, claramente se observa una centralización del proceso mencionado en Colombia Compra Eficiente, al indicar de manera categórica que diseña y organiza el proceso de contratación, identifica los bienes o servicios de condiciones técnicas uniformes, celebra el acuerdo marco, publica los catálogos que resultan obligatorios para las entidades determi- nadas en la ley y determina el valor de garantía única, entre otros.

La Ley 1955 de 2019, entre las modificaciones a la Ley 1150 de 2007, replantea y amplía la forma de concentrar las compras públicas al exponer que “el reglamento establecerá las condiciones bajo las cuales el uso de acuerdos marco de precios se hará obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [5]”. En consecuencia, al continuar Colombia Com- pra Eficiente como el ente encargado de la celebración de los acuerdos marco de precios, se centralizaría toda la contratación de BSCTUCU de las entidades en los diferentes niveles y órdenes del país en un solo organismo; es decir, que en las demás contrataciones las entidades mantienen la autonomía para realizar el procedimiento que corresponda. Asimismo, la reforma del 2019 establece que, ante la ausencia de acuerdo, los organismos autónomos, las ramas legislativa y judicial y las entidades territoriales podrán diseñar, organizar y celebrar sus propios acuerdos marco.

## La Centralización en las Compras Públicas

La centralización en las compras públicas se ha incorporado en varios países a través de agencias de contratación o equivalentes, que celebran acuerdos o convenios marco que agregan una demanda gubernamental y determinan los bienes o servicios que hacen parte de los mismos. En algunos casos se centraliza en una sola entidad que normalmente es la misma agencia y en otros en diversos entes gubernamentales o grupos de entidades. El uso de los convenios o acuerdos puede ser obligatorio en ciertos niveles o sectores. Con respecto a los entes no obligados, mantienen la autonomía para realizar directamente procesos o podrán adherirse voluntariamente a los convenios o acuerdos existentes. Los esquemas adopta- dos presentan diferencias y coincidencias, así como importantes experiencias derivadas de su utilización que reflejan las bondades o as-

3 Ley 1150 de 2007, artículo 2, numeral 2, literal a.

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

5 Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Artículo 41.

pectos negativos de su implementación y uso.

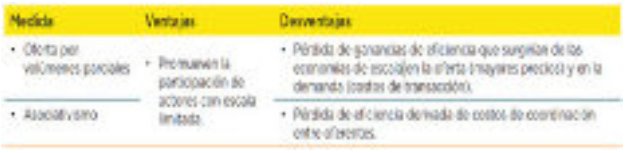
Muchos países europeos, incluyendo el Reino Unido, Francia, Italia, Finlandia, Dinamarca, Suecia y Austria han establecido ya agencias centrales de aprovisionamiento. En el sistema centralizado, una única agencia pública negocia la adquisición de grandes volúmenes de suministros para el abastecimiento de todo el sistema. La agencia negocia contratos de provisión de ciertos bienes a determinado precio y condiciones y los pone a disposición de todas las unidades de la administración pública, quienes utilizan esos contratos para sus compras (INAP, 2012, p. 4)

Precisa el Banco Interamericano de Desarrollo —BID— (2017) que en el modelo de Uruguay cualquier entidad gubernamental que sea ordenadora del gasto puede celebrar convenios marco y otras entidades pueden adquirir los bienes y servicios que hacen parte de los mismos. Igualmente, afirma que las agencias de contratación pública centralizadas en sus objetivos buscan "mejorar el valor por dinero en las compras públicas a través de múltiples herramientas" (p. 7).

Las normas y los reglamentos para asegurar el mejor valor por el dinero público deben considerar que la obtención del mejor precio restringe la participación de las empresas pequeñas, las cuales no son competitivas frente al costo que ofertan las empresas que manejan economías a gran escala o automatizadas. Implementar medidas para permitir el acceso a micro, pequeñas y medianas empresarias garantiza la participación de empresarias emergentes (BID, Toolkit, 2018, pp. 19 -20).

Como estrategias para incentivar la participación de empresas de menor tamaño, el BID (Toolkit, 2018) expone que en Ecuador se implantaron los catálogos dinámicos inclusivos que permiten la "selección para convenio marco con reserva de mercados a las micro y pequeñas empresas" (p. 22); en Perú la oferta por volúmenes parciales [gráfica 3] es uno de los instrumentos para contrarrestar las limitaciones de escala, que establece "la subdivisión de la compra en contratos más pequeños, con el objetivo de motivar la presentación de empresas que no cuentan con la escala de producción necesaria para realizar una oferta por el total" (p. 24).

Gráfica 3. Ventajas y desventajas para favorecer la participación de sectores desfavorecidos




Fuente. BID (2017a). (BID, Toolkit, 2018, p. 25)

Adicionalmente, el BID (Toolking, 2018) preci- sa que, en los modelos de compra pública de Ecuador, Perú, Brasil, Chile y República Dominicana se estructuraron herramientas que posibilitaron la participación de la mujer en las compras públicas al identificar en las mu- jeres que dirigen mipymes barreras de financiamiento y tecnología entre otras. En el caso chileno, se desarrollaron con fundamento en la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer que ratificó Chile en 1990, recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico — OCDE— (2020) y regulación interna. Los diversos modelos adoptados articularon con las políticas de micro, pequeña y mediana empresa en las compras públicas.

Las características específicas de los mercados de compras públicas en gran parte determinan los atributos básicos de su Proceso de Formación de Políticas Públicas [PFPP] asociado. Primero, aparece la disyuntiva entre centralizar odescentralizar el Sistema de Compras Públicas. Por un lado, un sistema centralizado implica la posibilidad de generar economías de escala —a mayor cantidad, menores costos— en la adquisición de bienes y servicios. Por otro lado, un sistema descentralizado posibilita una mejor información sobre qué bienes, cómo y cuándo adquirirlos. Este trade off entre esca- la e información determina en gran parte los márgenes para la aparición de prácticas colusivas y corrupción en el proceso de compras públicas (UNSAM - Documento de Trabajo No. 4, 2011, p. 11).

Las necesidades de los órganos gubernamentales del nivel central no siempre coincidirán con los requerimientos de las autoridades locales o territoriales. La focalización e identificación de los mismos requiere de tratamientos diferentes que permitan adelantar los procesos de selección quizás más ajustados a las particularidades propias del ente contratante. En consecuencia, no siempre la estandarización de los bienes y servicios es conveniente

para todas las entidades que conforman la administración.

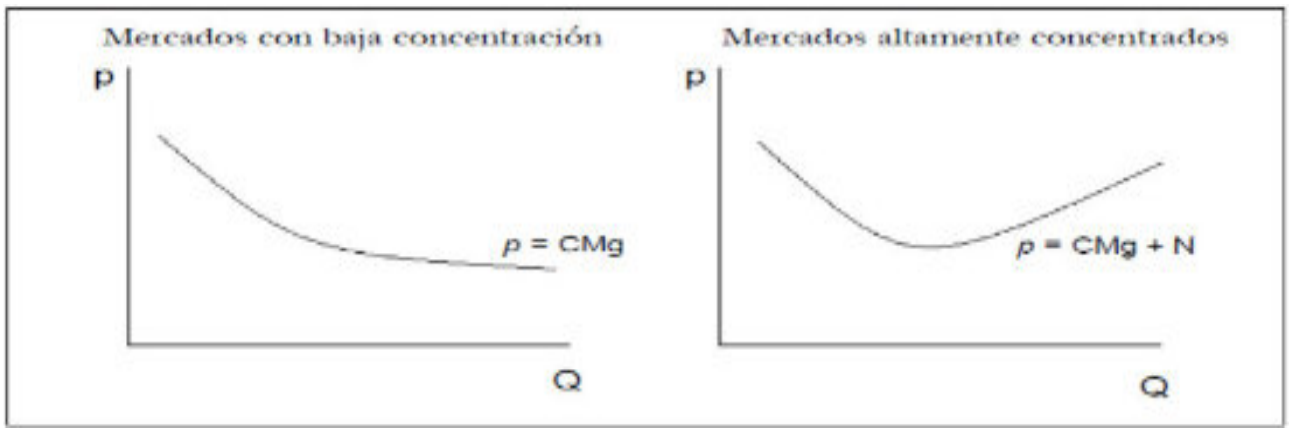
Suele mencionarse que el mayor volumen que se logra al realizar las compras de forma centralizada genera ahorros en los costos, sea por la mayor eficiencia que se logra al mane- jar cantidades mayores, o por el mayor poder de negociación que, como comprador, logra el sector público en tal caso. Además, las ganancias de eficiencia pueden surgir debido a que el carácter común de la compra a varias agencias o jurisdicciones fuerce la estandarización de los bienes o servicios que se adquieren. Sin embargo, aparece un trade-off básico, asociado a que la mejor y más precisa información sobre las necesidades que la adquisición satisface muy probablemente se obtenga de manera descentralizada. En muchas circunstancias, la transmisión de dicha información a una agencia central de compras puede resultar dificultosa o costosa. Los actores del proceso, tanto a nivel central como a nivel local o de cada agencia, cuentan además con intereses estratégicos no necesariamente coincidentes a la hora de favorecer la transmisión de dicha información (Arozamena & Weinschelbaum, 2010, p. 8).

El poder de negociación del Estado que surgiría del acuerdo o convenio marco podría ser una quimera. Al respecto, Basualto (2018) refie- re:

> Un convenio marco o una licitación pública demasiado grande conduce a una concentración del mercado. Esto es particularmente delicado, pues es una consecuencia totalmente contraria a los objetivos perseguidos por la legislación al contemplar el convenio marco como instrumento para obtener menores precios. Una de las condiciones necesarias para obtener mejores precios a partir de la agregación de la demanda de los organismos públicos es aumentar el poder de negociación en el mercado por parte de la Administración, lo que requiere una gran cantidad de oferentes para un mis- mo producto; por lo mismo, la licitación de un lote demasiado grande del mismo producto, al generar las condiciones pro- pias de un mercado concentrado, genera el efecto adverso: en vez de tener el poder de negociación, la Administración pasa a ser el sujeto pasivo del poder de negociación de los oferentes con capaci- dad de participar en el convenio marco o en la licitación de grandes volúmenes de compra. Dada esa situación, los oferentes tienen mayor injerencia en la determina- ción del precio, pujando hacia el alza. (p. 67)

En la misma línea, la Organización de los Estados Americanos y la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (OEA & RICG, 2015) señalaron como obstáculo en las empresas de menor tamaño en las compras públicas el: “Tamaño de los contratos. Algunas pymes no podrán participar en ciertas compras por no tener la capacidad productiva para ofertar la totalidad del contrato” (p. 12). Las pymes ten- drán mayores dificultades en los modelos de concentración [gráfica 4] de compras estatales a través de convenio o acuerdo, lo que implica la reducción de la competencia en el respecti- vo segmento del mercado.

Gráfica 4. Tendencias del precio unitario en mercados diferentes




Fuente. Basualto, 2018, p. 68.

Los procedimientos de compra pública concentrada deben ser cuidadosos de generar prácticas que conlleven al cierre del mercado público, lo que afectaría la participación de empresas clasificadas pequeñas y medianas. Por otra parte, el poder de negociación del Estado se perdería por la ausencia de competencia y resultaría efímera la búsqueda de un menor precio.

La concentración del mercado al agregar la demanda mediante acuerdos o convenios podría afectar la libre competencia, toda vez que los oferentes que integraron uno de estos acuerdos se robustecen de experiencia para próximas convocatorias; esto ocasionaría un eventual cierre del mercado, dominado por uno —monopolio— o pocos —oligopolio—. Lo anterior generaría una situación que además afectaría la participación de empresas clasificadas como pymes, las cuales seguramente encontrarán dificultades para competir a gran escala por las barreras asociadas a financiamiento, tecnología, tamaño del contrato, entre otras.

> Habida cuenta de la indeseable situación suscitada por un convenio marco o una licitación pública cuyo objetivo es adjudicar un contrato de volumen demasiado grande. Se genera un ambiente con las condiciones propicias para la proliferación de prácticas reñidas con la libre competencia: un mercado altamente concentrado con pocos oferentes es un contexto ideal para que estos compartan información relevante en orden a arreglar los resultados de un proceso licitatorio, surgiendo acuerdos colusorios con consecuencias nocivas para el mercado público y formándose así un círculo vicioso. Son varios los propósitos con los cuales los concurrentes a un proceso licitatorio pueden crear una estructura monopólica, entre los cuales están la repartición de cuotas de mercado y el hacer fracasar el proceso competitivo para obtener un beneficio mayor que el que obtendrían en competencia efectiva. (Basualto, 2018, p. 68)

El trade off que surge entre centralizar compras públicas, cuyo propósito es lograr los beneficios de la economía de escala, con respecto a la realización de procesos en forma descentralizada y autónoma, en consideración a las particularidades e información de cada ente, donde seguramente resultarán diferencias en sus necesidades, constituye la base de la política para adoptar el sistema de compras estatales. Con respecto a lo anterior, Basualto (2018) precisa: “No basta con que simplemente los bienes o servicios sean homogéneos; también es necesario que las condiciones en que se otorga y las necesidades sean similares entre organismos incluidos en la planificación del convenio, organismos que suelen ser muy diversos” (p. 70). Además, cada entidad, al reali- zar procesos de forma directa, analiza particu- larmente la conveniencia, oportunidad y otros factores que solo estas podrían considerar.

En términos generales, las agencias se encargan de realizar los procedimientos para celebrar los acuerdos o convenios marco que determinarán los bienes o servicios que se integran a los mismos. Estos procesos normalmente se adelantan mediante licitación pública. En consecuencia, el acuerdo o convenio busca centralizar y agregar la demanda de los diferentes órganos, sectores o niveles de la administración según la legislación interna, donde resulta pertinente, por una parte, garantizar que los bienes o servicios estandarizados efec- tivamente satisfagan las necesidades propias de cada ente que haría uso del mismo; y por otra parte, establecer mecanismos para incen- tivar la participación de empresas catalogadas como pequeñas y medianas, las cuales en el modelo de compras bajo el esquema centra- lizado encuentran mayores dificultades o ba- rreras con respecto a las grandes que terminan por beneficiarse del modelo de compras refe- rido.

> El modelo descentralizado es más rápido en su operación y permite una mayor especialización de cada organismo, pero puede centralizar algunas adquisiciones especiales de bienes y servicios que ten- gan características de commodities... La centralización de compras podría generar ahorros de escala, pero muchas veces también favorece la corrupción. (Pimen- ta, 2002, p. 5)

Los modelos, que podrían denominarse mixtos, permitirían garantizar la obtención de las ventajas de la economía de escala en algunos casos. Por otra parte, deben incentivar de manera general y específica en los esquemas de compra concentrada o agregada mediante acuerdo o convenio la participación de empresas clasificadas como pequeñas y medianas,

mediante herramientas que efectivamente materialicen, además de la participación, la adjudicación; de lo contrario, la mera presentación de ofertas haría nugatorio el fin de la política que estimula el acceso de dicho segmento al mercado público.

> La centralización de compras podría generar ahorros de escala, pero muchas veces también favorece la corrupción. Puédase adoptar un modelo mixto, centralizando solamente unas pocas adquisiciones especiales de bienes y servicios, manteniendo la gran parte del sistema descentralizado; así es posible, por ejemplo, hacer compras centralizadas para bienes y servicios de mayor valor y compras descentralizadas para bienes y servicios de pequeño valor y mayor diversificación de tipos. (Pimenta, 2002, p. 5)

Con respecto a la agregación de la demanda en la compra pública, la OECD & el BID (2020) refieren que "puede generar ahorros, mejores precios y eficiencias administrativas. En comparación, una licitación sin agregación de demanda suele acarrear mayores costos operativos, tanto en tiempo como en gasto... Los acuerdos marco pueden ser una herramienta poderosa para agregar estratégicamente las demandas de compras" (p. 164).

El modelo de compras públicas centralizadas adoptado en la legislación colombiana se utiliza para los BSCTUCU según la identificación que realiza la agencia de contratación Colombia Compra Eficiente al celebrar un acuerdo marco de precios; el esquema incorporado centraliza en una agencia única, que además es la encargada de la política en materia de compras públicas. En algunos países, existen órganos oficiales que estandarizan los bienes oservicios y en otros no. Suárez (2014) expone que en Perú y Ecuador la responsabilidad de estandarización es por un órgano gubernamental y en Paraguay y Brasil por las especificaciones practicadas en el mercado y necesidad de los entes. En Colombia no existe una entidad de tal naturaleza y la obligación de identificarlo se atribuyó a la agencia de contra- tación, es decir, que seguiría el segundo de los modelos referidos.

> Para que un sistema de licitaciones cumpla con los objetivos deseados y en especial reduzca la colusión entre los oferentes, se requieren conocimientos técnicos para el diseño de las bases que muchas veces no están al alcance de las agencias licitantes y que no siempre prestan las agencias de compras públicas. (Butel- mann, 2016)

El mecanismo adoptado en Colombia en el año 2007 [6] obliga a las entidades del nivel cen- tral de la rama ejecutiva [gráfica 5] a verificar en sus procesos de planeación si los BSCTUCU requeridos hacen parte de los catálogos derivados de un acuerdo marco de precios; en caso afirmativo, deberán hacer uso de los mismos y expedir una orden de compra directa.

Gráfica 5. Obligatoriedad de usar acuerdos marco




Fuente. OCDE-BID (2018). Encuesta sobre Contratación Pública. (OECD & BID, 2020, p. 165).

Con respecto al uso de los acuerdos marco, la OCDE y el BID (2020) exponen:

> El uso de dichos acuerdos marco es obligatorio para las entidades contratantes a nivel central del gobierno en el 54% de los países de América Latina y el Caribe, como en Colombia y Ecuador. Este es el caso en el 77% de los países de la OCDE. En otros casos, las entidades contratantes también pueden utilizar los acuerdos marco de forma voluntaria, como es el caso de Brasil y Uruguay. (OCDE & BID 2020, p. 164)

La modificación del año 2019 [7] en la normatividad colombiana determina la obligatoriedad de usar los acuerdos marco de precios por todas las entidades sometidas al estatuto contractual público; así las cosas, el modelo

6 Implementado porlaLey1150de 2007.Se utilizandesde el año 2013 conforme a la reglamentación adoptada en el Decreto 1510 de 2013.

7 Ley 1955 de 2019, artículo 41.

de concentración de BSCTUCU deberá observarse en los procesos de requerimiento en las entidades de todos los niveles y sectores del país; esto requiere también la implementación de una política pública que incentive la participación de las pymes en el modelo de compras indicado, por cuanto podrían derivarse afectaciones a empresas de menor tamaño, como de hecho se han presentado por su utilización en el panorama foráneo, debido a las brechas que existen entre las pequeñas y medianas empre- sas con respecto a las grandes.

Como ventajas de la centralización de compras, el Instituto Nacional de Administración Pública —INAP— (2012) manifiesta que podrían o serían, conforme a la literatura de 'public procurement', las siguientes:

Reducción de precios. El efecto de centralización supone que los precios se reducen por la acumulación de pedidos individuales, los cuales permiten reducir costes marginales al proveedor. Por otra parte, el comprador además logra beneficios en términos contractuales por el poder del mercado.

Mayor eficiencia administrativa. En la centralización de compras, los costos y tiempos administrativos se reducen, por cuanto las entidades no realizan de forma individual las licitaciones o convocatorias para el mismo bien o servicio, por lo que este lo adelanta una sola unidad de la administración y los demás entes se adhieren al convenio o acuerdo que resulte. En el caso colombiano, se centralizan en Colombia Compra Eficiente y las entida- des obligadas por ley deben expedir órdenes de compra directa de los bienes o servicios de características técnicas uniformes que hagan parte de los catálogos derivados de los acuerdos marco de precios.

Mayor Transparencia. Sobre el particular, la OCDE argumenta que la transparencia se materializa por la publicidad de las transacciones, los controles y la disponibilidad de información para las auditorías. No obstante, la OECD & BID (2020), así como Transparencia Internacional (IPC 2012 a 2019), reconocen en general prácticas corruptas en la gestión gubernamental y específicamente en los modelos de compras públicas.

Igualmente, INAP (2012) expresa que, para materializar los beneficios del modelo de centralización de compras, su implementación debe ser cautelosa y cumplir las siguientes condiciones:

Compromiso de las unidades adheridas al sistema. Si las unidades se abastecen por su cuenta, el sistema de centralización pierde efectividad y capacidad. En el caso colombiano, el problema está resuelto, puesto que la reforma del 2007 determinó la obligación a las entidades pertenecientes a la rama ejecutiva del nivel central de utilizar los acuerdos marco de precios en sus procesos de compra de BSCTUCU, los cuales son celebrados por Colombia Compra Eficiente; con la modificación del 2019, la utilización es obligatoria para todas las entidades sometidas al estatuto general de contratación pública, es decir, que obligaría a todos los niveles, sectores y órdenes del país cuando los procesos de contratación comprendan los bienes y servicios referidos.

Impacto en la estructura del mercado. El efecto reconocido puede dejar en condiciones precarias en los mercados locales a las pequeñas y medianas empresas, quienes tendrán dificultades para acceder a las convocatorias públicas; de tal manera, las grandes empresas, por su capacidad financiera, podrán ofrecer condiciones financieras estrechas con el propósito de sacar del mercado a las pymes. Esto les permitirá posteriormente elevar y controlar precios por eliminación sutil de la competencia. INAP (2012) considera que tal situación podría potenciar las alianzas de las empresas de menor tamaño para competir con las grandes empresas, sofisma que resulta un problema dadas las brechas de infraestructura, financiamiento, investigación y condiciones de personal que se presentan entre las pymes con respecto a las grandes. La Universidad de San Martín —UNSAM— (Policy Briefs 1, 2011) puntualiza que "Las empresas grandes gozan de una posición dominante por su conocimiento sobre la operatoria de las compras públicas, su adaptación a las exigencias de los procedimientos del Estado y la posibilidad de influir en las políticas de compras" (p. 4). Al eliminar la competencia, se afecta la reducción de precios pretendida con la centralización y, por ende, el ahorro resulta ilusorio.

Adicionalmente, INAP (2012) dice que las demoras en los pagos en tiempo y en forma hacen que los proveedores incurran en mayores costos de financiación, situación que se presenta en general en las entidades públicas y puntualmente en el caso colombiano, por

cuanto los pagos derivados de relaciones contractuales públicas y privadas normalmente superan los sesenta días; los atrasos afectan a las pymes, lo cual incide en su flujo de caja y terminan por acceder al sistema financiero para sortear tales escenarios, que en definiti- va generan mayor iliquidez, endeudamiento y pago de intereses.

> La situación financiera de las pymes se ve afectada cuando los sistemas de pago son ineficientes y, especialmente, cuando no se respetan los plazos esta- blecidos en los contratos —un fenómeno recurrente en la región—. Dado que las pymes no cuentan generalmente con capital propio suficiente para afrontar la extensión de los plazos, se ven entonces obligadas a recurrir a fuentes alternativas de financiamiento que involucran costos elevados, afectando negativamente su posición financiera... Por lo tanto, es recomendable establecer plazos de pago razonables en todas las compras y contrataciones y, de ser posible, instrumentar pagos fraccionados... Además, cuando se incurre en demoras injustificadas, el sector público debería abonar obligatoriamente intereses similares a los de mercado y actualizar las deudas... En Costa Rica, el plazo máximo para la cancelación de facturas es generalmente de treinta días. Costa Rica y la UE establecen el pago de intereses en caso de atrasos en el pago. (UNSAM - Policy Briefs 2, 2011, p. 6)

En cuanto a los acuerdos marco de precios como instrumento de centralización de las compras públicas, INAP (2012) asegura que podrían presentarse algunas clases comunes:

Acuerdo con un solo adjudicatario. Permite procesos ágiles en los contratos derivados del acuerdo y seguramente mejores condiciones económicas. El procedimiento terminará por afectar la estructura del mercado, lo cual debe evitarse; en tal sentido, la determinación de vigencia corta de los acuerdos asegura que no se expulse del mercado a empresas de menor tamaño.

Acuerdo marco con por lo menos tres adjudicatarios. Los términos del contrato derivado del acuerdo son uniformes, lo cual permite ac- tos derivados del mismo con quienes integran el acuerdo sin requerir de una nueva selección, de tal suerte que la ejecución se distribuye entre quienes resultaron adjudicatarios. Con respecto al modelo anterior, podría resultar más alto el precio.

Acuerdo con términos flexibles. En este evento debe realizarse una nueva selección entre quienes integran el mismo, lo cual permitirá establecer las condiciones e incluso el precio. Este es un procedimiento más dispendioso en principio, pero al permitir la competencia, seguramente resultará en mejores precios y evitará negociaciones con condiciones obsoletas por las dinámicas propias de los mercados.

De las experiencias en los modelos de centralización adoptados se evidencian aspectos favorables como negativos del uso de compras públicas concentradas, donde sobresalen prácticas que lesionan la participación, especialmente de empresas clasificadas como pequeñas y medianas. Asimismo, en términos generales, en la contratación pública y en el modelo de centralizar compras, se presentan prácticas colusorias, actos de corrupción y favoritismo.

## Algunas Limitaciones de las Pymes

Las fisuras y brechas identificadas en las pequeñas y medianas empresas en comparación con las grandes empresas, basadas en el acce- so al sistema financiero, tamaño de los contra- tos y la incorporación o adaptación a nuevas tecnologías, son evidentes y constituyen ba- rreras o limitaciones al momento de participar en las compras públicas en general y específicamente en el esquema de compras centralizadas que agregan demanda en acuerdos o convenios.

La OEA y RICG (2015) refieren otro obstáculo para las pequeñas y medianas empresas en las compras públicas: “Tal vez más difícil de mitigar es la aversión al riesgo por parte de los compradores, quienes pueden tender a exigir requerimientos de experiencia [o financieros] mayores a los necesarios para no tener que lidiar con pymes —y así tener menos ofertas que evaluar—” (p. 12).

> Reducción de las oportunidades para las pymes... El uso de herramientas de compras centralizadas en licitaciones para convenios marco... puede generar la exclusión de las pymes del mercado de los contratos administrativos, ya que es probable que no puedan cumplir los

> criterios de calificación o competir con los grandes operadores económicos. Las consecuencias a largo plazo pueden ser nefastas para la economía de las entidades públicas, volviéndose la utilización del convenio marco en su contra. Dice Karjalainen que, si el mercado acaba concentrándose y las pymes quedan fuera, este proceso acabará afectando a los precios, pudiendo llegar a ofrecer menos descuentos por los mismos productos, por lo que desaparecerá la competen- cia y, sin lugar a dudas, esos beneficios o ahorros de los que se ha hablado; de esta forma, los poderes públicos deben tomar en cuenta el impacto que la centralización de compras puede llegar a tener en el mercado de suministradores. (Basualto, 2018, pp. 73-74)

La OEA y RICG (2015) precisan que "el tamaño de los contratos representa un obstáculo, pues las pymes no tienen la capacidad productiva — ni financiera— para satisfacer grandes deman- das" (p. 42). Dicha situación se presenta en los modelos de compra pública centralizada, que agregan la demanda en acuerdos o convenios marco que buscan los beneficios de las econo- mías de escala.

> No hay duda de que el elevado volumen de demanda engendrado por la centralización [y que, como se ha señalado, es una de las bases de ahorro para el sistema] puede dejar en una situación precaria a las pequeñas y medianas empresas que operan en mercados locales, toda vez que encontrarían dificultades para acceder a las licitaciones de la agencia central. El peligro, obviamente, es que las grandes empresas, que disponen de músculo financiero, oferten precios y condiciones generales de provisión de los productos afectados capaces de sacar del mercado a los pequeños y medianos competidores, aun a costa de soportar ellas mismas estrechos márgenes durante un tiempo, para poder posteriormente elevar sus precios en un entorno menos competitivo. (INAP, 2012, p. 6)

Con ocasión de la pandemia del COVID-19, los efectos colaterales en las pymes podrían ser más ostensibles, toda vez que muchas de las empresas de menor tamaño seguramente no podrán mantenerse en el tiempo por factores relacionados con pagos de nómina, seguridad social, arriendos de locaciones, créditos adquiridos y otros, que ante las medidas de aislamiento social y confinamiento afectan sus ingresos operacionales y sus cadenas de producción, transferencia y comercialización de bienes y servicios. En la misma línea, el Banco Interamericano de Desarrollo —BID— (2020) expresa: "Hoy más que nunca, las pequeñas y medianas empresas enfrentarán serias dificultades para soportar interrupciones prolongadas de sus actividades, por lo que será necesario identificar alternativas de financiamiento que permitan disminuir sus posibilidades de cierre definitivo" (p. 6). En igual sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, N° 1, 2020) puntualizó que la Organización Internacional del Trabajo —OIT—, entre los efectos de la crisis sanitaria, indicó que "El mantenimiento de operaciones será especialmente difícil para las micro, pequeñas y medianas empresas" (p. 4). En cuanto a los mayores riesgos de insolvencia por la irrupción del COVID-19, la CEPAL (2020) considera que "será especialmente difícil para las pequeñas y medianas empresas" (p. 23).

Las condiciones de aislamiento social y confinamiento adoptadas por el lapso de algunos meses en varios países [8] y las medidas de prevención, mitigación y control implementadas para el corto, mediano y largo plazo, afectan las condiciones económicas de las naciones al generar crisis económica y debilitamiento empresarial, especialmente en empresas de menor tamaño.

Las pymes, tanto en el panorama nacional como foráneo, contribuyen en la generación de empleo y en procesos de emprendimiento e innovación que a veces quedan rezagados por circunstancias de orden financiero. En el panorama nacional, el porcentaje de empresas clasificadas como micro, pequeñas y medianas es amplio en cada categoría con respec- to a las grandes, donde predominan las micro. CEPAL (N° 1, 2020) argumenta que en América Latina y el Caribe casi el 99% de las empresas son mipyme.

Las medidas de confinamiento y aislamiento

8 En Colombia, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, se declaró mediante el Decreto 417 de marzo 17 de 2020 el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológi- ca en el territorio nacional, por el término de 30 días. Mediante los Decretos 457, 531, 593 y 636, el aislamiento obligatorio se extendió hasta el 25 de mayo de 2020.

social modifican sin duda los comportamientos de abastecimiento de bienes y servicios, así como los modelos de empresa. Al respecto, CEPAL (N° 1, 2020) afirma que: "El comportamiento de las empresas seguirá cambiando en el sentido de un aumento de la localización en lugares más cercanos a sus grandes mercados —nearshoring— y la confianza en los provee- dores mundiales se deteriorará. Esto dará lu- gar a lotes de producción más pequeños, a la pérdida de economías de escala" (p. 4). Igual- mente, CEPAL (N° 1, 2020) afirma que la crisis de la pandemia apresurará cambios en desa- rrollo en la última década y "las empresas más avanzadas tecnológicamente aumentarían sus ventajas en relación con las empresas atrasa- das, en particular las mipyme" (p. 4).

El COVID-19 llegó en un momento en que la economía mundial se estaba desacelerando... La crisis sanitaria ha puesto de manifiesto la fragilidad del sistema globalizado y del mode- lo de desarrollo subyacente. La ruptura de las cadenas de suministro, la desaceleración del crecimiento mundial y el desempeño de los mercados financieros han mostrado que las economías están expuestas a las vulnerabilida- des mundiales. Después de la crisis, la comunidad mundial tendrá que afrontar el hecho de que la globalización no ha funcionado como se suponía y que es necesario reformarla profun- damente. (CEPAL, N°1, 2020, p. 14)

Las barreras o brechas identificadas en las pymes, con respecto al acceso y financiamiento, tamaño del contrato y a la adaptación a nueva tecnología, con respecto a las grandes, afectan su competitividad en general y en especial en los modelos de compras centralizadas gubernamentales de agregación de la demanda.

## Algunos Resultados en Indicadores

Tanto en el sistema centralizado como en el descentralizado de compras públicas se presentan beneficios y aspectos negativos. También se evidencia que, en los dos modelos, centralizar o descentralizar la corrupción es un flagelo en las compras públicas.

> En cuanto a la posibilidad de colusión..., existen efectos en ambas direcciones. Las compras descentralizadas pueden reducir, por razones informativas, el número de competidores, lo que favorece los acuerdos colusivos entre ellos. Su me- nor volumen, no obstante, puede resultar en una mayor participación de empresas pequeñas y medianas, lo que en muchos casos es considerado deseable per se. Por otra parte, la mayor centralización puede, al manejarse cantidades mayores y requerir mayor capacidad financiera de los proveedores, reducir el conjunto de potenciales proveedores a firmas más grandes, con contacto frecuente entre ellas y para las que es más sencilla la colusión. (UNSAM - Documento de Trabajo No. 1, 2010, p. 9)

Los esfuerzos de los países por combatir las prácticas corruptas aún son insuficientes y se presentan en las compras públicas en gene- ral y en los esquemas de compra concentra- da mediante agregación de la demanda en acuerdos o convenios. En términos generales, las prácticas contrarias al ordenamiento afectan la confianza de los ciudadanos en las actuaciones del gobierno central y territorial.

> La evidencia sobre los factores que influyen en la confianza para los países de la OCDE arroja que la integridad pú- blica y la percepción de corrupción son las determinantes más importantes de la confianza en el gobierno (OECD, 2019). De hecho, si bien la corrupción es un fenómeno que no se limita a los países de América Latina y el Caribe, los logros del gobierno en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y otras áreas han sido eclipsados en la región por casos de corrupción de alto perfil y acusaciones, los cuales generan resultados socioeconómicos negativos y un descontento generalizado. (OECD & BID, 2020, p. 26)

Izquierdo, Pessino & Vuletin (BID, 2018) establecen, de acuerdo al indicador para las adquisiciones denominado Metodología de Evaluación de Sistemas de Adquisiciones Públicas de la OCDE, que mide el proceso de compras en relación con modelos de buenas prácticas, en una escala de 0 a 3, donde 3 es pleno cumplimiento de los estándares, que muchos países deben mejorar los procesos de adquisiciones, por cuanto las evidencias en la evaluación 2008-2016 indicaron resultados mediocres en eficiencia en el ranking. Algunos resultados en Sudamérica determinaron a Chile en el 2008 con 2,7 y a Colombia en el 2009 con 1,9, calificaciones que implican que el país debe seguir con la incorporación y materialización de modelos de buenas prácticas en las compras

públicas y gestión gubernamental en general. Asimismo, la OECD & el BID (2020) demuestran, de acuerdo a datos de confianza internacional en la Encuesta Mundial Gallup que contempla países de la OCDE y de América Latina y el Caribe, que en el 2018 las mayores reducciones en la confianza se presentaron en Venezuela, Uruguay y Colombia. Como se advierte, el país obtiene resultados no favorables en buenas prácticas y nivel de confianza.

> El Índice de Capital Social es calculado a partir de una serie de preguntas que evalúan la confianza en las relaciones interpersonales, la fortaleza de las normas sociales y el nivel de participación cívica en la sociedad. Por su parte, en el indicador de control de la corrupción, un mayor valor representa una alta capacidad de los países para impedir que el Estado se vea capturado por intereses privados... Países con mayor capital social tienen mayor control de la corrupción, como es el caso de Uruguay y Chile, mientras que México, Brasil y Colombia obtienen resultados inferiores en materia de corrupción y capital social. (CPC, 2019, p. 87)

En los resultados de mediciones internacionales de Transparencia Internacional (2012 a 2019), Encuesta Mundial Gallup (2018), Consejo Privado de Competitividad (2019), Organización de Estados Americanos & Banco Interamericano de Desarrollo —BID— (2020), entre otros, en confianza, buenas prácticas y corrupción, Colombia obtiene evaluaciones desfavorables. Incluso se advierte que prácticamente se paralizó en algunas posiciones, lo que evidencia que las políticas públicas y los ajustes de los diferentes códigos por recomendaciones de organismos internacionales, en los que se han incluido mecanismos utilizados en otros países y tipificación de nuevos delitos, son insuficientes; a ello se suma que, mientras no se cambien las prácticas contrarias al ordenamiento por algunos ciudadanos y servidores, continuará la calificación nacional en similares ubicaciones en los diferentes rankings. Al respecto, el Consejo Privado de Competitividad (2019) afirma, al citar a Mayolo, Sánchez y Vela, que "la financiación privada en las campañas políticas puede incrementar el riesgo de que los privados incidan en la gestión del Estado para recibir beneficios como contraprestación a sus aportes, como por ejemplo el favorecimiento en la adjudicación de contratos" (p. 81). Efectivamente, al concentrar compras puede desconocerse la real existencia local por problemas en la información o estandarización de productos.

## Conclusiones

Los modelos de centralización en las compras públicas incorporados en diversos países —Reino Unido, Francia, Italia, Dinamarca, Austria, Perú, Ecuador, Colombia— presentan coincidencias y diferencias. Normalmente concentran los requerimientos en agencias de contratación o similares que determinan los bienes y servicios que hacen parte de un acuerdo o convenio que agrega la demanda; su utilización puede ser obligatoria para ciertos niveles y en otros casos de adherencia voluntaria. Al centralizar procesos de contratación gubernamental, se busca el beneficio de las economías de escala; la eficiencia en costos y tiempos, por la reducción de procesos, al agregar la demanda de diferentes entes en una agencia; ahorros en el precio final, por el poder de negociación de la agencia al actuar como si se tratara de un solo comprador, así como mejorar el valor por dinero y mayor transparencia. Por otra parte, la concentración de compras podría generar efectos adversos al restringir o reducir la participación, especialmente de empresas clasificadas como pymes. En términos generales, se advierte de los documentos observados que en las compras públicas y en los sistemas centralizados se presentan actos de corrupción. El esquema que centraliza la compra gubernamental podría propiciar la colusión y otros comportamientos que restringen la competencia. El mercado concentrado posibilita que los pocos oferentes compartan información, con el propósito de dirigir los resultados, lo que facilitaría acuerdos colusorios y, en general, prácticas restrictivas a la competencia.

El esquema colombiano centralizó los procesos referidos a BSCTUCU en la agencia de contratación Colombia Compra Eficiente. En un primer espacio normativo, de acuerdo con la legislación del 2007, solo estaban obligadas a utilizar los acuerdos marco las entidades de la rama ejecutiva del nivel central. Las demás entidades conservaron la autonomía de realizar directamente sus procesos de selección, así como la posibilidad de celebrar sus propios acuerdos o adherirse a los de la agencia. Conforme a la reglamentación, la compra centralizada a través de acuerdo se realiza desde el año 2013. En un segundo espacio sistemático, la modificación legislativa del 2019 determinó que los acuerdos marco son de uso obligatorio

para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, es decir, que se extiende su uso en el territorio nacional en todos los niveles y órdenes.

La agencia de contratación colombiana celebra el acuerdo marco de precios, el cual no requiere de presupuesto. En el proceso de satisfacción de necesidades, las entidades obligadas deben utilizar el catálogo de bienes y servicios derivado del acuerdo mediante órdenes de compra directa respaldadas con presupuesto de cada ente ordenador del gasto, procedimiento que se realiza a través del SECOP. Es decir, que la autonomía de los entes en materia contractual se coarta al obligarlos a utilizar el catálogo de la agencia que concentra los procesos de bienes y servicios de tal categoría.

Los modelos que centralizan compras públicas, pese a la consecución de beneficios reconocidos, también podrían causar restricciones en la competencia al expulsar del mercado a las pymes o eliminar la competencia, lo que generaría que los pretendidos ahorros propios de la economía de escala desaparezcan; incluso puede afectarse el precio, con tendencias al alza por la falta de puja. Asimismo, la concentración del mercado público puede resultar contraproducente, por el poder de negociación que adquieren los oferentes con capacidad de integrar el acuerdo o convenio. Por otra parte, la centralización podría generar obstáculos por el tamaño del contrato en las empresas clasificadas como pymes, relacionadas con su capacidad financiera y productiva, lo cual posibilita prácticas que afectan la libre competencia. A su vez, por el tamaño del contrato, los requisi- tos financieros o de experiencia son más altos e incluso a veces innecesarios, pero solo con el propósito de no lidiar con pymes y así las propuestas presentadas serían mínimas. Además, las grandes empresas pueden ofrecer condiciones estrechas, como una forma sutil de eliminar a las empresas de menor tamaño que encontrarían por sus condiciones particulares limitaciones para participar, lo que implicaría el dominio del mercado público por las gran- des empresas.

La estandarización de bienes o servicios que se centralizan a través de acuerdos o convenios debe ser cuidadosa, pues las condiciones o necesidades no siempre son iguales en el nivel central con respecto al territorial o local, donde los intereses estratégicos no son coincidentes —incluso varían de una población a otra—, lo cual determina las particularidades más convenientes a la satisfacción de la necesidad y a los fines propios de la contratación.

La búsqueda de mejorar el valor por dinero podría generar restricciones en la participación de empresas clasificadas como pequeñas y medianas, las cuales tendrán dificultades de competitividad derivadas de aspectos financieros y tecnológicos, donde normalmente las grandes empresas obtienen indicadores que les permiten ofrecer condiciones que no podrían sostener las empresas de menor tamaño. Si bien es cierto que, a nivel mundial y particularmente en el caso colombiano, las grandes empresas corresponden a porcentajes mínimos con respecto a las pymes, más cierto resulta que las grandes, por sus condiciones financieras y tecnologías, acceden sin dificultades a los contratos privados y públicos.

Las barreras y brechas de las pymes en capacidad financiera, acceso al financiamiento, incorporación o adaptación a nuevas tecnologías, afectan su competitividad en general y específicamente en el modelo de compras centralizadas que agregan la demanda pública, lo que genera una posición de privilegio en las grandes empresas. Adicionalmente, las pequeñas y medianas empresas enfrentan otros problemas de orden financiero, derivados de las demoras en los pagos por no respetar los plazos establecidos, lo cual afecta su flujo de caja por insuficiencia de capital propio, situación por la que recurren al sistema financiero y normalmente terminan por agravar la iliquidez, el endeudamiento y el pago de intereses en ocasiones altos. Algunos países —Costa Rica y Estados Unidos— establecieron reconoci- miento de intereses por retardos en los pagos.

## Referencias

1. Arozamena, L., & Weinschelbaum, F. (2010). Compras Públicas: Aspectos Conceptuales y Buenas Prácticas. Universidad San Martín —UNSAM— Argentina. http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/Documento%20de%20Trabajo%20N%C2%-BA% 201.pdf

2. Banco Interamericano de Desarrollo — BID — (2018). Toolkit Promoción de la mujer en las compras públicas. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/ Toolkit-Promoci%C3%B3n-de-la-mu-

jer-en-las-compras-p%C3%BAblicas.pdf

3.Banco Interamericano de Desarrollo — BID—. (2017). Compra pública de innova- ción en América Latina, Recomendaciones para su despliegue en Uruguay gestión de la innovación en el extranjero. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Compra-p%C3%BAblica-de-innovaci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-La- tina-Recomendaciones-para-su-desplie- gue-en-Uruguay.pdf

4.Banco Interamericano de Desarrollo — BID—. (2018). Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe pueden hacer más con menos. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejor-gasto-para-mejores-vi- das-C%C3%B3mo-Am%C3%A9rica-La-tina-y-el-Caribe-puede-hacer-m%-C3%A1s-con-menos.pdf

5.Banco Interamericano de Desarrollo — BID—. (2020). ¿Cómo impactará el COVID-19 al empleo? Posibles escenarios para América Latina y el Caribe. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/C%C3%B3mo_impactar%C3%A1_la_COVID-19_al_empleo_Posibles_escenarios_para_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe.pdf

6.Basualto, F. (2018). Consideraciones Sobre el Régimen de Compras Públicas, Estudio de la Ley N° 19.886 y de su Reglamento desde la perspectiva del análisis funcio- nal y el análisis económico del derecho. Tesis pregrado. Universidad de Chile, Chile.

http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/152388/Consideraciones-sobre-el-r%c3%a9gimen-de-compras-p%-c3%bablicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y

7.Butelmann, A. (2016). Compras públicas: Mucho por mejorar, todavía. Revista Observatorio Económico N° 105, Universidad Alberto hurtado, 2016. Chile. https://fen.uahurtado.cl/2016/noticias/compras-publi- cas-mucho-por-mejorar-todavia/

8.Comisión Económica para América Lati- na y el Caribe – CEPAL. (2020). Escenarios y proyecciones en la presente crisis. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45336/4/S2000208_es.pdf

9.Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales. N° 1. Naciones Unidas https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264_es.pdf

10.Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2020). Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. N° 2. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/hand- le/11362/45445/4 /S2000286_es.pd

11.Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2020). El desafío so- cial en tiempos del COVID-19. N° 3. Nacio- nes Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf

12.Consejo Privado de Competitividad – CPC. (2019). Informe nacional de competitivi- dad 2019 – 2020. Colombia. https://compite.com.co/wp-content/uploads/2019/11/CPC_ INC_ 2019-2020_ Informe_final_subir.pdf

13.Decreto 1082 de mayo 26 de 2015 (Presidencia de la República), por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Colombia.

14.Decreto 1510 de 2013 (Presidencia de la República), por el cual se reglamenta el sis- tema de compras y contratación pública. Colombia.

15.Decreto 4170 de 2011 (Presidencia de la República), por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura. Colombia.

16.Instituto Nacional de Administración Pública —INAP—. (2012). Centrales de Compras en el Abastecimiento del Sector Público. https://www.fundacionsepi.es/investigacion/publicaciones/otrasPublicaciones/Centrales%20de%20compras%20en%20el%20abastecimiento%20del%20Sector%20Publico%20(Valdes,%20B.%20et%20al.).pdf

17.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 contratación con Recursos Públicos. Colombia: Congreso de la República.

18.Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanis- mos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Colombia: Congreso de la República.

19.Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad.

20.Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Colombia: Congreso de la República.

21.Organización de los Estados Americanos —OEA— & Red Interamericana de Com- pras Gubernamentales —RICG—. (2015). Hacia una pyme más verde y competitiva compra pública como motor para el desa- rrollo sostenible. https://secureservercdn.net/198.71.233.44/u1y.854.myftpupload.com/wp- content/uploads/legacy_content/archivos/Contenidos/es/438/py- me-mas-verde1.pdf

22.Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico —OECD— & Banco Interamericano de Desarrollo —BID—. (2020). Panorama de las Administracio- nes Públicas América Latina y el Caribe 2020. OECD Publishing, Paris. https://doi. org/ 10.1787/1256b68d-es

23.Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico —OECD—. (2020). Una recuperación incluyente y verde es posible: El momento de actuar es ahora. Abril de 2020. http://www.oecd.org/coronavirus/es/

24.Pimenta, C. (2002). Gestión de compras y contrataciones gubernamentales. Revis- ta RAE-electrónica, Volumen 1, Número 1. http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n1/v1n1a13. pdf

25.Suárez, G. (2014). Estudio de Derecho Contractual Público. Colombia. Editorial Legis S.A. 1ª edición.

26.Transparencia Internacional (2020). La corrupción podría costar vidas en la respuesta de América Latina al coronavirus. https://www.transparency.org/en/news/corruption-could-cost-lives-in-latin-americas-response-to-the-coronavirus

27.Transparencia Internacional. (2012-2019). Índice de Percepción de la Corrupción IPC. http://www.indicedetransparencia.org.co/

28.Transparencia Internacional. (2019). Índice de Percepción de la Corrupción IPC. https://files.transparencycdn.org/images/2019_ CPI_ Repor t _ ES .pdf

29.Transparencia Internacional. (2020) ¿A dónde vamos desde aquí para detener la pandemia? Segunda Parte. https://www.transparency.org/en/news/where-do-we-go-from-here-to-stop-the-pandemic

30.Transparencia Internacional. (2020). Adquirir suministros médicos a cualquier costo (y riesgo). Primera Parte. https://www.transparency.org/en/news/first-response-procu- re-medical-supplies-at-any-cost-and-risk

31.Transparencia Internacional. (2020). Índice de Percepción de la Corrupción IPC-2019. https://www.transparency.org/news/press-release/2019_CPI_efforts_stagnate_in_G7_ ES

32.Universidad Nacional de San Martín —UNSAM—. (2010). Compras Públicas: Aspectos conceptuales y buenas prácticas. Progra- ma ICT4GP Serie de documentos de tra- bajo 1. Argentina. https://cdi.mecon.gob.ar/bases/doc/unsam/ict4gp/1.pdf

33.Universidad Nacional de San Martín —UNSAM—. (2011). Cómo mejorar el acceso de las MIPYMES a las compras públicas - las prácticas de la región. Programa ICT4GP Serie Policy Briefs 1. Argentina. https://secureservercdn.net/198.71.233.44/u1y.854.myftpupload.com/wp-content/uploads/legacy_content/biblioteca/archivos/Publicaciones/es/201/brief_1_accesomypimes.pdf

34.Universidad Nacional de San Martín —UNSAM—. (2011). La economía política de la reforma de los sistemas de compras públicas. El caso de la provincia de Buenos Aires. Programa ICT4GP Documento de Trabajo No. 4. Argentina. http://ricg.org/wp-content/uploads/legacy_content/biblioteca/archivos/Publicaciones/es/155/DT%20iDeAS%20

n%C2%BA%204.pdf

35.Universidad Nacional de San Martín —UNSAM—. (2011). Los obstáculos financieros para la participación de las pymes en las compras públicas. Las soluciones ensa- yadas en la región y en el mundo. Progra- ma ICT4GP Serie Policy Briefs 2 Argentina. https://secureservercdn.net/198.71.233.44/u1y.854.myftpupload.com/wp-content/uploads/legacy_content/biblioteca/archivos/Publicaciones/es/200/brief_2_instrumentosfinancieros.pdf