

**Efectos Generados a las MYPIMES por los Acuerdos Marco de Precios en la
Contratación de Bienes y Servicios del Municipio de Pereira (2019-2021)**

Luz Piedad Díaz Tafur

Asesora

Carolina Rodríguez Lizarralde

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Sociales Artes y Humanidades ECSAH

Programa

2024

Dedicatoria

Dedico esta tesis de Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, a todas las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas -

MIPYMES del municipio de Pereira, cuya participación y contribución económica son fundamentales para el desarrollo local. Este trabajo de investigación se ha gestado con el objetivo de comprender los efectos que la implementación de los acuerdos marco de precios, han tenido en su actividad comercial y su posición en el mercado durante el periodo 2019-2021.

Asimismo, dedico este trabajo a los profesionales, académicos y funcionarios públicos del municipio de Pereira, quienes con su conocimiento y colaboración han facilitado el acceso a la información necesaria para llevar a cabo esta investigación. Este esfuerzo conjunto refleja el compromiso compartido hacia el análisis riguroso de políticas públicas y su impacto en el desarrollo territorial.

Finalmente, dedico este logro a mi familia y seres queridos, cuyo apoyo incondicional y comprensión han sido fundamentales en cada etapa de este proceso académico. Su aliento ha sido la fuerza motriz, que me ha permitido alcanzar este logro en mi trayectoria educativa y profesional.

Agradecimientos

Agradezco sinceramente a todas las personas e instituciones que contribuyeron de manera significativa a la realización de esta tesis de Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, titulada "Efectos generados a las MIPYMES por los acuerdos marco de precios, en la contratación de bienes y servicios del municipio de Pereira (2019-2021)".

En primer lugar, mi gratitud hacia las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas - MIPYMES del municipio de Pereira, cuya colaboración y disposición para compartir sus experiencias fueron esenciales para la realización de este estudio. Sus aportes permitieron obtener una comprensión más profunda de los desafíos y oportunidades que enfrentan en el contexto de los acuerdos marco de precios.

Quiero expresar mi reconocimiento a los docentes y asesores de la Maestría, cuya orientación académica y valiosos comentarios guiaron el desarrollo de esta investigación. Su conocimiento experto y dedicación fueron fundamentales para alcanzar los estándares de calidad académica exigidos por la universidad.

Asimismo, agradezco a los funcionarios públicos del municipio de Pereira por facilitar el acceso a la información relevante, brindando una perspectiva invaluable sobre la implementación y efectos de los acuerdos marco de precios en la contratación pública.

A mi familia y amigos, les agradezco su apoyo constante, comprensión y ánimo durante este exigente proceso académico. Su respaldo moral y emocional fue crucial para superar los desafíos y mantenerme enfocado en la culminación exitosa de este proyecto. Este logro no habría sido posible sin el respaldo de todos aquellos que, de diversas maneras, contribuyeron a esta investigación. A todos ellos, mi más profundo agradecimiento.

Resumen

El proyecto de investigación se centra en analizar los efectos de la implementación de acuerdos marco de precios en las micro, pequeñas y medianas empresas - MIPYMES en el ámbito de la contratación pública de bienes y servicios con características técnicas uniformes y de uso común en el municipio de Pereira. Estos acuerdos surgieron como un mecanismo de la modalidad de selección abreviada, siguiendo la normativa emitida por el gobierno nacional, de obligatorio cumplimiento para entidades territoriales.

La investigación examinará la información relacionada con la entrada en vigor de los acuerdos marco de precios y su aplicación en el municipio, entidad territorial sujeta a cumplimiento desde el 2020. Se utilizarán datos de procesos de contratación pública en las diferentes plataformas, tanto por subasta inversa, como a través de acuerdos marco, con el objetivo de comprender los efectos en las MIPYMES.

Desde la perspectiva de la gestión de políticas públicas, se abordará la situación con el propósito de evaluar y dar seguimiento a las políticas formuladas por los gobiernos, considerando que estas buscan proporcionar soluciones específicas para gestionar asuntos públicos y generar cambios en la sociedad. La contratación pública se concibe como una política pública, destinada a satisfacer el interés general. Este enfoque permitirá una comprensión más profunda de los impactos en las empresas de menor tamaño, en el contexto de la contratación pública en Pereira.

Palabras clave: Contratación electrónica, acuerdo marco de precios, Tienda Virtual del Estado Colombiano, MIPYMES.

Abstract

This research project aims to analyze the impact of implementing framework price agreements on Micro, Small, and Medium-sized Enterprises - MIPYMES in the realm of public procurement for goods and services with uniform technical characteristics commonly used in the municipality of Pereira. These agreements were introduced as a mechanism within the abbreviated selection modality, in accordance with regulations issued by the national government and mandated for compliance by territorial entities.

The study will scrutinize information regarding the initiation of framework price agreements and their application in municipality, a territorial entity obligated to adhere to them since 2020. Data from public procurement processes, encompassing both reverse auction-based selections and those conducted through framework agreements, will be utilized to comprehend their effects on MIPYMES.

From the perspective of public policy management, this research will address the situation with the objective of evaluating and monitoring policies formulated by governments. It recognizes that these policies aim to provide specific solutions for managing public affairs and instigating societal changes. Public procurement is conceived as a public policy intended to fulfill the general interest. This approach will facilitate a deeper understanding of the impacts on smaller businesses within the context of public procurement in Pereira.

Keywords: Electronic procurement, framework price agreement, Colombian State's Virtual Store, MIPYMES.

Tabla de contenido

Lista de tablas.....	7
Lista de figuras.....	8
Lista de apéndices.....	9
Introducción.....	10
Planteamiento del problema y pregunta de investigación.....	13
Objetivos.....	23
Justificación.....	24
Antecedentes, marco teórico y normativo.....	27
Metodología.....	38
Resultados.....	43
Conclusiones.....	84
Recomendaciones.....	88
Referencias bibliográficas.....	92
Apéndices.....	95

Lista de tablas

Tabla 1 <i>Procesos municipio de Pereira, SECOP I</i>	53
Tabla 2 <i>Procesos municipio de Pereira, SECOP II</i>	55
Tabla 3 <i>Procesos municipio de Pereira, TVEC</i>	60

Lista de figuras

Figura 1 <i>Normatividad acuerdos Macro Precios</i>	44
Figura 2 <i>Procesos SECOP Vs Tienda Virtual del Estado Colombiano TVEC</i>	62
Figura 3 <i>Valor contratado según modalidad</i>	65
Figura 4 <i>Porcentaje de MIPYMES por Departamento según SECOP</i>	66
Figura 5 <i>Porcentaje de MIPYMES en los Acuerdos Marco de Precios</i>	68
Figura 6 <i>Conocimiento acuerdos de marco de precios vigentes en Colombia</i>	71
Figura 7 <i>Beneficios implementación acuerdos marco</i>	73
Figura 8 <i>Desventajas implementación acuerdos marco</i>	75
Figura 9 <i>Percepción afectación acuerdos marco</i>	77
Figura 10 <i>Dificultades de ingreso de las MIPYMES a los acuerdos</i>	79
Figura 11 <i>Conocimiento requisitos para hacer parte de los acuerdos marco</i>	80

Lista de apéndices

Apéndice A <i>Ficha de recolección de datos SECOP</i>	96
Apéndice B <i>Ficha de recolección de datos TVEC</i>	96
Apéndice C <i>Ficha técnica de la encuesta</i>	97
Apéndice D <i>Encuesta de opinión: Acuerdos Marco de Precios. Ficha técnica</i>	99
Apéndice E <i>Resultados de la encuesta</i>	99

Introducción

De manera resumida, realizaré la introducción que abarcará los puntos principales desarrollados durante la construcción de la presente investigación. Inicialmente, se analizará el proceso histórico de la contratación estatal de los bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, las compras y políticas públicas que dieron paso a la implementación de los acuerdos de los marcos de precios desde su origen con la Ley 1150 de 2007.

A su vez, se examinará la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente y se enunciarán las consecuencias, limitaciones y acciones que inciden en la competencia de las MYPIMES tras la implementación de los acuerdos marco.

Una vez concluido, se dará paso al análisis de los procesos de contratación públicos específicamente en el municipio de Pereira a través de las plataformas del SECOP I, II y la TVEC, así como las leyes que rigen en el marco de su competencia como entidad estatal del orden territorial. Posteriormente, se detallará como la investigación fue estructurada y cuáles criterios fueron utilizados para la selección de la información con relación a los 120 procesos de contratación tenidos en cuenta en la investigación. Por último, se hará un análisis detallado de la información recolectada a través de las encuestas realizadas para este estudio, dando paso a los resultados obtenidos.

El análisis de esta información se llevará a cabo de manera rigurosa y sistemática, utilizando herramientas estadísticas y técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa. Se examinarán relaciones entre los diferentes conjuntos de datos, con el objetivo de identificar los factores clave que influyen en la eficacia y transparencia de los procesos de contratación estatal, así como sus impactos en las MYPIMES y la competencia en el mercado.

En Colombia, las entidades estatales solían contratar bienes y servicios con características técnicas uniformes y de uso común a través de procesos de contratación, como subastas inversas, diseñadas según sus necesidades y en cumplimiento de la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios. Sin embargo, con la implementación de los acuerdos, marco de precios, la responsabilidad de diseñar, liderar y coordinar las licitaciones públicas que generan estos acuerdos recae en la Agencia Nacional de Contratación Pública y las entidades estatales se adhieren a los contratos resultantes mediante órdenes de compra directas.

La creciente obligatoriedad en el uso de los acuerdos marco para las entidades estatales ha generado una mayor frecuencia en su aplicación, lo que resulta en ventajas competitivas significativas para el sector público. Entre estas ventajas se destacan el ahorro de recursos, la optimización del gasto público y la agilización de los procesos administrativos. Al concentrar las adquisiciones bajo estos acuerdos, las entidades estatales pueden beneficiarse de economías de escala, obteniendo mejores condiciones comerciales y precios más competitivos por parte de los proveedores (Caballero, 2017, 2018). No obstante, es esencial reconocer que la implementación generalizada de los acuerdos marco también ha tenido repercusiones importantes para los proveedores MIPYME. Aunque estos acuerdos pueden ofrecer oportunidades de acceso al mercado público, las MIPYME suelen enfrentar desafíos significativos para competir en igualdad de condiciones con grandes proveedores.

Para llevar a cabo la investigación, se analizó un compendio de normas relacionadas con los acuerdos marco en Colombia y se consultaron las plataformas del Sistema Electrónico de Contratación - SECOP I, II y la Tienda Virtual del Estado Colombiano - TVEC. Se tomaron en consideración los procesos de contratación bajo la modalidad de subasta inversa y las órdenes de

compra emitidas por el municipio de Pereira, en adhesión a los acuerdos marco de precios vigentes entre los años 2019 y 2021, con el propósito de realizar una comparación cualitativa.

Este enfoque metodológico brindó la oportunidad de recopilar datos cualitativos y cuantitativos relevantes para comprender la dinámica y los efectos de los acuerdos marco de precios en el contexto colombiano. Además, al incluir preguntas abiertas, se permitió a los encuestados expresar sus opiniones y experiencias de manera más detallada, lo que enriqueció aún más el análisis.

Los resultados obtenidos de este análisis proporcionarán una visión detallada y fundamentada sobre la dinámica de la contratación estatal en relación con los acuerdos marco de precio implementados, así como las implicaciones para las empresas de menor tamaño. Estos hallazgos servirán como base para formular recomendaciones y estrategias destinadas a mejorar la eficiencia, equidad y competitividad en los procesos de contratación pública, con miras a promover un entorno favorable para el desarrollo empresarial.

La realización de la encuesta representó un paso fundamental en el proceso de investigación, ya que permitió obtener información directa y específica sobre el conocimiento, la percepción y la experiencia de las empresas, especialmente las MIPYMES, en relación con los acuerdos marco de precios. El objetivo principal de la encuesta fue analizar diversos aspectos, incluyendo el grado de comprensión de los acuerdos marco, la percepción de los beneficios o desventajas asociados a su implementación, y el impacto que estos tienen en las MIPYMES y el desarrollo económico regional.

Planteamiento del Problema y Pregunta de Investigación

La contratación estatal constituye uno de los más grandes mercados de la economía de los países y a su vez, el Estado mismo es el comprador potencialmente más fuerte del mercado, dada la necesidad que tiene de garantizar los fines esenciales, los deberes y derechos de los ciudadanos que, sin lugar a duda, para hacer efectiva sus funciones en el territorio requiere de bienes, obras o servicios que le permitan contar con los recursos suficientes para gobernar.

En el contexto internacional, el primer acuerdo de compras públicas fue firmado en el año 1979, en el cual participaron los gobiernos centrales, pero solo entró en vigor hasta 1981. Para el año 1994 se firmó un nuevo acuerdo en contratación por los países, desarrollado con énfasis en el trato nacional, la no discriminación y el trato especial para países en desarrollo. De la misma manera, en los países de América Latina se han implementado cambios en materia de contratación estatal, con el fin de promover el mercado electrónico, mayor publicidad, agilidad y simplicidad en los procesos de compras, caso latente el acuerdo marco como instrumento deficiente y de racionalización (Agatón, 2020).

En Colombia, los acuerdos marco de precios tienen su origen con la Ley 1150 de 2007, como causal de la modalidad de la selección abreviada para la adquisición de bienes de características técnicas uniformes y de común utilización, y para su operación el gobierno nacional creó la Agencia Nacional de Contratación Pública como organismo especializado en la creación y suscripción de los acuerdos y como representante del Estado.

Así, nació la necesidad del país de consolidar las compras públicas de un bien o servicio; teniendo en cuenta que las compras las realizaba cada entidad de manera individual, generando desgastes administrativos, con la pretensión de reducir también los tiempos en los procesos de contratación, situación que es contraria al principio de economía de la contratación pública

(Fuentes, 2016), pues el Decreto 1510 de 2013 lo define como un contrato celebrado entre uno o más proveedores y Colombia Compra Eficiente, o quien haga sus veces, para la provisión a las entidades estatales de bienes y servicios de características técnicas uniformes, en forma, plazo y condiciones establecidas en el acuerdo marco (Agatón, 2020).

Colombia implementa el modelo de acuerdo marco cerrado establecido por la Ley Modelo sobre la Contratación Pública de la Comisión de las Naciones Unidas, en el cual no pueden ingresar proveedores que no estuvieron inicialmente en el proceso de licitación que da origen al acuerdo marco. En este modelo no se contempla una segunda etapa competitiva y no existen adjudicaciones con único oferente, es decir, deben existir al menos dos proveedores habilitados para la adjudicación del acuerdo. No obstante, la autora expresa que, si bien los países de América Latina se han visto influenciados por los modelos y directrices internacionales, es necesario que se revise la pertinencia de la aplicación basada en la reglamentación interna.

Si bien la aplicación de los modelos internacionales tienen casos de éxito en algunos países, es importante que los gobiernos tengan en cuenta que los acuerdos marco de precios deben ser diseñados teniendo en cuenta las necesidades y características particulares de cada región, al mercado de bienes y servicios requeridos por las entidades, patrones de rendimiento, clima, topografía de los terrenos, diseños, materiales, entre otros, que son completamente diversos como en el caso de Colombia que tiene una gran diversidad de climas y un sinnúmero de territorios rurales que lo hacen especial al momento de contratar. Lo anterior, dado que los acuerdos marco estandarizan los productos, disminuyendo su calidad y generando monopolios manejados por las grandes empresas de los sectores que cada vez crecen más y hacen imposible la libre competencia.

Con antelación a la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública por el Gobierno Nacional, se estaban suscitando reflexiones con relación a la necesidad de tener una entidad encargada de los asuntos en materia de contratación pública, de tal manera que se gestara una política pública con uniformidad, dadas las condiciones de la pluralidad de expedición de normas en los últimos años.

Según el CONPES 3186 de 2002, el Departamento Nacional de Planeación, mediante el proyecto de modernización de la administración financiera del sector público, agregó el componente de contrataciones y adquisiciones creando el programa de contratación pública y compiló la totalidad de las normas expedidas sobre la materia. Posteriormente en el año 2003, con el fin de combatir la corrupción y como política pública del Estado en materia de contratación, se creó el Comité Nacional de Contratación y en el año 2004 con la expedición del Decreto 3620 se creó la Comisión Intersectorial de Contratación Pública con el objetivo de coordinar las actividades de las entidades y la elaboración de propuestas que estuvieran encaminadas a disminuir los costos de los trámites contractuales y apoyar en la construcción de la política pública de contratación estatal.

De lo antes mencionado, se puede observar que se abrió el camino paso a paso para la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, la cual tuvo su lugar con la expedición del Decreto 4170 del 3 de noviembre de 2011 asignándole facultades extraordinarias según la Ley 1444 de 2011 y de conformidad con el Plan de Desarrollo 2010-2014. Así las cosas, se determinó que la agencia tendría naturaleza jurídica y estaría adscrita al Departamento Nacional de Planeación y sería la entidad designada por el Estado para orientar la gestión contractual del país, bajo la función de construir e impartir los lineamientos y manuales para promover la transparencia y las mejores prácticas en los procesos

de compras públicas. De igual forma, con el Decreto 4170 encargó a la agencia del diseño y celebración de los acuerdos marco de precios, que, a conclusión, lo que hizo el legislador fue asignarle el papel de contratante, siendo los mismos acuerdos contratos estatales suscritos entre Colombia Compra Eficiente y los proveedores, haciendo parte, tanto de la operación primaria como de la operación secundaria del funcionamiento de los acuerdos.

El Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera (2021), resalta:

Un acuerdo marco de precios es un contrato suscrito entre la Agencia Nacional de Contratación Estatal y unos proveedores de bienes o servicios de características técnica uniformes, en cuya virtud se pacta la forma, plazo y las condiciones bajo las cuales se llevará a cabo la provisión de ciertos bienes o servicios a las entidades adquirientes (...), la selección de contratistas bajo acuerdo marco de precios corresponde a un solo negocio jurídico conformado por dos etapas, la primera, la operación primaria en la que Colombia Compra Eficiente fija las condiciones contractuales y la segunda, la operación secundaria, en la que se ejecuta el acuerdo marco. La estructura legal de los acuerdos revela que las reglas de participación en las licitaciones que dan origen a los acuerdos, las características de los bienes a contratar, la forma de evaluar, los criterios de desempate y escogencia de MIPYMES, la adjudicación y las condiciones de ejecución de todos los contratos derivados del contrato marco general. (p. 16).

Para Caballero (2017), los acuerdos marco de precios son un instrumento de gestión para la contratación estatal, que fue tomado por Colombia teniendo en cuenta que en Chile fue un caso exitoso, así mismo, lo expresa Agatón (2020) al considerar que es un instrumento eficiente y de racionalización que promueve la contratación electrónica, el desarrollo de las compras con mayor publicidad, agilidad y simplicidad en los procesos.

De la misma manera es visto por Segura (2017), como una herramienta facilitadora para las entidades del sector público que les permite, de manera ágil y rápida, consultar los bienes y servicios en los cuales el Estado tiene un acuerdo marco de precios, permitiendo realizar el proceso de compra en línea, además, facilita la administración de las contrataciones de bienes y servicios de común utilización en las entidades del sector público, por medio de un proceso único que genera beneficios como la economía procesal, toda vez, que evita el desgaste que ocasiona a cada una de las entidades el proceso contractual de manera independiente.

No obstante, León (2015) considera que es un instrumento de selección de contratistas mediante el cual se centraliza la contratación, y considera preocupante que muchas de las pequeñas y medianas empresas están siendo excluidas de participar en las licitaciones que dan origen a los acuerdos marco de precios. De la misma manera, define el acuerdo marco como la suscripción de un contrato por Colombia Compra Eficiente, como único representante del Estado y los proveedores adjudicatarios que participan en la licitación pública diseñada previamente por la agencia. Así mismo, e para Fuentes (2016) los acuerdos marco de precios son una herramienta de planeación y ejecución, coincide con León (2015) al expresar que le permite al Estado centralizar las decisiones de adquisición de los bienes y servicios, con el fin de producir ahorro comprando a economía de escala, estandarizando y compartiendo costos y valores de un bien o servicio entre las diferentes entidades del Estado. Mientras que, para Colombia Compra Eficiente es un contrato entre un representante de los compradores y uno o varios proveedores que contiene la identificación del bien o servicio, el precio máximo de compra, el plazo mínimo de entrega y las condiciones para que un comprador se vincule.

Jurisprudencialmente, Fuentes (2020) pone en contexto varias definiciones de acuerdo marco de precios, en el que lo establece como un contrato celebrado entre uno o más

proveedores y Colombia Compra Eficiente, pero también, como un contrato que solamente celebra Colombia Compra Eficiente como mecanismo de selección de proveedores para producir economías a escala, como una modalidad de selección, como un contrato de adhesión e internacionalmente como un mecanismo eficaz de contratación estatal.

De acuerdo con lo descrito por Velandia (2019), las PYMES son reconocidas como un sujeto económico que potencia el empleo y los gobiernos adoptan instrumentos para impulsar la innovación, así como también han creado organismos orientados a fortalecer su desarrollo. Sin embargo, persisten fisuras en las PYMES relacionadas con financiamiento, productividad, recursos humanos, innovación, competitividad, tecnología y uso de herramientas de información y comunicaciones (TIC), entre otros, lo que configura brechas entre las PYMES y las grandes empresas como un rasgo de heterogeneidad estructural en Latinoamérica, limitantes que podrían superarse con políticas públicas focalizadas que logren evaluar sus resultados conforme a mediciones internacionales. Las experiencias foráneas evidencian que la articulación de las pequeñas y medianas empresas con las grandes empresas permite aprovechar sus economías de escala.

También expresó que, en el panorama nacional se evidenció que las PYMES en las compras gubernamentales encuentran limitantes en la participación, referidas a la complejidad de la legislación, a los requisitos excesivos, a la percepción de fraude o ausencia de transparencia en los procesos. Asimismo, a partir de la información disponible, se advirtió que su participación en la contratación pública es baja, resultado que se concentra en los procesos que no requieren registro único de proponentes o de mínima cuantía, cuyas exigencias son menores.

Para Barrera (2016), como consecuencia de la implementación de los acuerdos marco de precios, se han configurado limitaciones a la competencia de las MIPYMES, teniendo en cuenta

que las condiciones de exigencia de los pliegos de condiciones que establece la agencia son difíciles o imposibles de cumplir por empresas pequeñas, pues sus condiciones jurídicas, económicas, financieras y técnicas no les permite competir con las grandes empresas en cuanto a precios, descuentos, etc. De la misma forma, que se vulnera el principio de igualdad y la libre concurrencia, consagrados en los artículos 13, 333 y 334 de la Constitución Política, debido a la imposibilidad de cumplir económica y financieramente las exigencias de los pliegos de condiciones, que sólo pueden cumplir las grandes empresas.

El gobierno colombiano, desde la expedición de la Ley 1150 de 2007 y amparado en la Constitución Política, ha definido condiciones para desarrollar los procesos de contratación adoptando beneficios para las MIPYMES con mínimo un año de existencia, permitiendo limitar las convocatorias a los departamentos, municipios o regiones, cuyo domicilio principal corresponda al lugar de ejecución del contrato, así como la inclusión en los pliegos de condiciones la posibilidad de subcontratarlas de manera preferente en la ejecución.

De la misma manera, con el Decreto 1082 de 2015 modificado por el Decreto 1860 de 2021, se establecieron disposiciones específicas para la participación de las MIPYMES en los procesos de contratación de manera especial, permitiendo limitar las convocatorias de las invitaciones públicas a MIPYMES colombianas, esto incluye incentivos en la contratación pública, requisitos habilitantes diferenciales y el otorgamiento de puntajes como criterios de desempate en la presentación de las ofertas.

Por otra parte, a través de la Ley 1069 de 2020 se impulsó el emprendimiento en Colombia y se tomaron medidas de apoyo a las MIPYMES, con el fin de mejorar el desarrollo sostenible y su formalización empresarial promoviendo el modelo de franquicias, programas de

capacitación especial, estrategias diferenciales para promover el acceso a programas del Estado y el establecimiento del seguro MIPYME para incentivarlas y protegerlas.

Los pronunciamientos del gobierno relacionados con la protección y el apoyo a las MIPYMES han sido insuficientes en lo relacionado con la contratación pública, pues es claro que con la implementación de los acuerdos marco de precios se limitó la participación en los procesos de contratación de grandes presupuestos, con la excusa de incluirlos en el marco preferencial de la limitación de los procesos de mínima cuantía.

En el municipio de Pereira, para la vigencia 2019, los procesos de contratación pública para adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización se realizaban a través de las plataformas del SECOP I y II mediante modalidad de subasta inversa, en concordancia con la Ley 1150 de 2007, La Ley 80 de 1993 y el Decreto 1082 de 2015, lo que permitía la participación de un gran número de proveedores a nivel nacional y regional, sin importar su tamaño empresarial, es de anotar que ahí se presentaba una participación representativa de las MIPYMES.

Desde la expedición de la Ley 80 de 1993, se estableció la aplicación obligatoria de los acuerdos marco de precios para todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública como una modalidad de la selección abreviada; no obstante, la Ley 1995 de 2019 dejó a discrecionalidad de las entidades territoriales, los organismos autónomos y las entidades de la Rama Legislativa y Judicial, la aplicación de los mismos, desconociendo los postulados que rigen la función administrativa y generando ausencia en su aplicación al existir ambigüedad.

De igual forma, el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional – Decreto 1082 de 2015 en su artículo 2.2.2.1.2.7 contiene la procedencia del acuerdo

marco de precios, en el cual se estableció que, las entidades mencionadas, estaban obligadas a adquirir los bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización a través de los acuerdos marco justificados, diseñados, organizados y celebrados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (Decreto 1082, 2015).

Según el Gobierno Nacional, la implementación de los acuerdos de uso obligatorio por las entidades territoriales estaría precedido de un estudio de agregación de demanda con las características específicas de los mercados regionales, para promover el desarrollo de las MIPYMES y evitar la concentración de proveedores en ciertas ciudades del país, no obstante, la contratación de estos bienes y servicios disminuyeron en las plataformas del SECOP I y II por la prioridad que se dio a la Tienda Virtual del Estado Colombiano - TVEC.

Si bien el municipio de Pereira, capital del departamento Risaralda, por ser de categoría 1 debió implementar de manera obligatoria los acuerdos marco de precios en el año 2021 con la expedición del Decreto 431 del mismo año, sin embargo, la entidad territorial inició su transición a esta modalidad de contratación desde el año 2019, razón por la cual es pertinente tomar como referencia para el tema de investigación, la contratación de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización en el período comprendido entre los años 2019-2021 realizada por las plataformas del SECOP I y II y la TVEC.

La migración de la contratación de las entidades territoriales a la modalidad de acuerdo marco de precios en la TVEC, a causa de la nueva normatividad, hizo que las empresas MIPYMES de las regiones fueran perdiendo capacidad de ingresar a los procesos de contratación estatal, disminuyendo de esta manera los ingresos percibidos por la compra de bienes y servicios en el mercado estatal. Por tal razón, esta investigación busca dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los efectos generados a las MIPYMES por la implementación de los

acuerdos marco de precios entre 2019 y 2021, en la contratación por selección abreviada de características técnicas uniformes y de común utilización en el municipio de Pereira?

Objetivos

Objetivo General

Analizar los efectos generados a las MIPYMES por los acuerdos marco de precios, en la contratación de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización del municipio de Pereira, durante los años 2019, 2020 y 2021.

Objetivos Específicos

Identificar la normatividad relacionada con los acuerdos marco de precios, aplicable en el municipio de Pereira.

Comparar los procesos de contratación de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, antes y después de la implementación de los acuerdos marco en las vigencias 2019-2021.

Determinar los efectos generados en las MIPYMES, dada la obligatoriedad de los acuerdos marco para la entidad territorial a partir del año 2019.

Justificación

Como producto de la modernización del Estado, la globalización y la adopción de modelos económicos y de políticas públicas de otros países, el gobierno colombiano acogió los lineamientos internacionales de contratación pública con economía a escala y el mercado electrónico, buscando estandarizar la adquisición de los bienes y servicios que requieren sus entidades para cumplir con los fines esenciales que se le asignan.

En Colombia se han promulgado diferentes leyes y decretos relacionados con el marco normativo contractual, con el fin de fortalecer la transparencia, promover la eficiencia en la gestión pública y optimizar los recursos del Estado, igualmente, para que en el país existiera un norte en materia de contratación, fue creada por el gobierno nacional la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, como ente rector para generar uniformidad de la política pública de contratación estatal.

Analizar los efectos que ha causado la implementación de los acuerdos marco de precios en el país, específicamente en el municipio de Pereira, quien de manera obligatoria los debió implementar a partir del año 2019, permite conocer los beneficios o perjuicios ocasionados a las empresas con tamaño empresarial MIPYME, para posteriormente contribuir con el aporte de información de gran importancia para la toma de decisiones a nivel empresarial en lo relacionado con la competitividad e innovación, así como, el planteamiento de nuevos retos y la revisión y ajuste a las políticas públicas relacionadas con la protección de este grupo poblacional que cada día cobra mayor importancia en el desarrollo de las regiones. Además, para establecer si realmente la normatividad vigente de los acuerdos marco, su obligatoriedad y la creación del ente rector de la contratación pública colombiana cumplen con los propósitos para los cuales fueron creados, se tendrán en cuenta los resultados del análisis comparativo de la información

que se obtenga de las plataformas del SECOP I y SECOP II y los datos del nicho de mercado objeto del proyecto, mediante la aplicación de la encuesta a las MIPYMES y el instrumento de recolección de datos (Ficha).

El nivel de importancia del presente análisis radica en el grado de relevancia que tiene la contratación pública en el desarrollo económico del país, a través de las empresas clasificadas como MIPYMES, pues ellas aportan de forma significativa al PIB nacional generando recursos y empleabilidad, (León, 2015).

De igual forma, la contratación pública y la gestión de políticas públicas están estrechamente relacionadas, ya que la contratación es un instrumento fundamental para la implementación de las políticas públicas en el país, por lo que se vuelve pertinente dentro de la línea de investigación presente en el programa, toda vez que se destacan elementos como la utilización de la contratación pública, como un instrumento para implementar las políticas y programas gubernamentales en las diferentes áreas; la contratación pública debe realizarse de manera transparente y responsable, lo que garantiza que los recursos destinados a la implementación de políticas públicas se utilicen de manera eficiente y eficaz, reduciendo así la posibilidad de malversación de fondos y corrupción.

Es necesario entonces que, la contratación permita el acceso igualitario a oportunidades a través de procesos equitativos y transparentes que permitan un amplio espectro de actores, incluidas las MIPYMES, por la importancia que tienen en la implementación de las políticas públicas, lo que fomenta la competencia y contribuye a la diversificación y fortalecimiento del sector empresarial. De la misma manera, la gestión de estas políticas públicas se ve respaldada por mecanismos de fiscalización y control rigurosos para garantizar que los recursos se utilicen de manera adecuada y que los objetivos de las políticas se alcancen de manera efectiva; sin dejar

de lado que, Colombia cuenta con una serie de leyes y reglamentos específicos que regulan tanto la contratación pública como la formulación y ejecución de políticas públicas, con el objeto de promover la transparencia, la eficiencia y la efectividad en la administración de los recursos públicos. Dado que, las políticas públicas buscan abordar desafíos y necesidades concretas de la sociedad, la contratación pública se convierte en un componente esencial para la ejecución exitosa de dichas políticas, permitiendo la materialización de proyectos e iniciativas que buscan el bienestar y el desarrollo sostenible en Colombia.

En consecuencia, el proyecto de investigación resulta pertinente para la maestría y la línea de investigación de la gestión de las políticas públicas, ya que tiene por objeto evaluar y realizar seguimiento a una proporción específica de la contratación estatal, vista como una política pública formulada por el gobierno, como medio para adquirir bienes y servicios necesarios para su implementación, con el fin de satisfacer las necesidades de la comunidad y el interés general, y contribuir al funcionamiento eficiente de los gobiernos.

Antecedentes, Marco Teórico y Normativo

Según la definición establecida en la Constitución Política de Colombia, el país se constituye como un Estado que, respetando la dignidad humana y fomentando el trabajo y la solidaridad, adopta la forma de una República unitaria y descentralizada, con autonomía en sus entidades territoriales, y con un carácter democrático, participativo y pluralista. En este contexto, es crucial abordar de manera integral el estudio y la comprensión de los mecanismos de gobernanza para explorar la relación entre esta y el desarrollo, analizando los desafíos y oportunidades que enfrentan las diversas comunidades. Asimismo, resulta fundamental analizar la estructura organizacional, los deberes y las funciones del Estado y sus instituciones, considerándolos como un conjunto de leyes que regulan las actividades de los órganos administrativos del gobierno, y por ende, clasificándolas como una rama del derecho público.

Economía Pública

La economía pública constituye un campo de estudio dentro de la economía que se dedica a analizar y evaluar su participación con el Estado, así como comprender los impactos de las políticas públicas en la asignación de recursos y en los resultados económicos de una nación Stiglitz (2008).

De acuerdo con Musgrave (2008), en el Módulo de Finanzas Públicas Territoriales, la economía pública se centra en el análisis de las acciones del Estado relacionadas con la recaudación de fondos, la provisión y utilización de bienes y servicios públicos; esta afirmación pone de relieve el enfoque en el examen minucioso de las actividades gubernamentales vinculadas a la obtención de recursos financieros, así como a la prestación y el uso de bienes y servicios de carácter público. Este enfoque sugiere un interés particular en comprender la manera en que el Estado recauda y gestiona fondos para financiar sus funciones y servicios esenciales

para la comunidad. Además, señala la importancia de considerar cómo se lleva a cabo la distribución y utilización de estos recursos en la provisión de bienes y servicios fundamentales para el bienestar y el funcionamiento de la sociedad en su conjunto. Este enfoque de la economía pública destaca la relevancia de comprender la gestión de los recursos financieros gubernamentales y su impacto en el desarrollo y el funcionamiento de la economía en general.

Por otra parte, Stiglitz (2008), se señala que la economía pública se interesa por el papel del gobierno en la economía, examinando cómo este último la afecta y cómo debería influir en ella; lo que destaca su interés en comprender el papel específico que desempeña el gobierno en el contexto económico. Esta perspectiva implica un examen detallado del impacto de las acciones y políticas gubernamentales respecto a la dinámica económica de un país, así como una consideración reflexiva de cómo el gobierno debería influir de manera efectiva en la economía para lograr resultados deseables. Al resaltar la importancia del análisis crítico del gobierno y su desarrollo en la economía, Stiglitz (2008) subraya la necesidad de evaluar cuidadosamente las políticas gubernamentales y su efecto en la estabilidad, el crecimiento y el bienestar económico en general. Su enfoque resalta la importancia de un gobierno efectivo y de políticas económicas bien concebidas para garantizar un entorno económico saludable y sostenible.

Mientras que, en palabras de Pindyck y Rubinfeld (2009), la economía pública -como el estudio del papel del gobierno en la economía- analiza la forma en que el gobierno debería ser y cuál es su función en una economía eficiente; así como hace un examen detallado del papel desempeñado por el gobierno en el contexto económico. Esta perspectiva implica un análisis crítico de la estructura y las funciones del gobierno y aboga por la evaluación de cómo el gobierno debería estar configurado y cuál debería ser su función para promover una economía eficiente. Al resaltar la importancia de un gobierno bien organizado y de políticas

gubernamentales efectivas, Pindyck y Rubinfeld (2009) subrayan el valor de un enfoque estratégico para el diseño de políticas que fomenten un entorno económico productivo y eficiente. Se resalta la importancia de la eficacia gubernamental y el diseño de políticas que fomenten la eficiencia económica, lo que a su vez contribuye al crecimiento y desarrollo sostenible de una nación (Escuela Superior de Administración Pública ESAP, 2008).

Contratación Pública

El Gobierno de Colombia reconoce que, la compra y contratación pública, es un asunto estratégico, por lo cual decidió crear Colombia Compra Eficiente por medio del Decreto Ley 4170 de noviembre 3 de 2011. El Decreto Ley 4170 reconoce la necesidad de: (a) Crear políticas unificadas que sirvan de guía a los administradores de compras y que permitan monitorear y evaluar el desempeño del sistema y generar mayor transparencia en las compras. (b) Tener una Entidad rectora que provea un soporte adecuado para ejecutar el Plan de Desarrollo.

Las Funciones de Colombia Compra Eficiente son: 1. La formulación de políticas, planes y programas que buscan optimizar la oferta y demanda en el mercado de compra pública. 2. La racionalización normativa para una mayor eficiencia de las operaciones. 3. El desarrollo y difusión de las políticas, normas e instrumentos para facilitar las compras y promover la eficiencia. 4. La coordinación con otras Entidades Estatales para el cumplimiento de sus objetivos. 5. La elaboración de estudios, diagnósticos y estadísticas para mejorar la efectividad del Sistema. 6. La absolución de consultas sobre la aplicación de las normas y expedición de circulares sobre la materia. 7. El apoyo al Gobierno en las negociaciones internacionales en materia de compra pública. 8. El diseño, la organización y la celebración de Acuerdos Marco y otros instrumentos de agregación de demanda. 9. El desarrollo de herramientas de e-procurement dentro del Sistema de Compra Pública. 10. El apoyo a los Proveedores para facilitar y mejorar su

participación en el Sistema de Compra Pública. 11. La difusión de mejores prácticas y la coordinación de los programas de capacitación con otras Entidades Estatales. 12. El apoyo a las entidades territoriales en la gestión de compras.

Molano (2014) expone el concepto de e-Procurement refiriéndose al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y al internet en la contratación de bienes y servicios y el desarrollo de los proyectos de inversión que trae como beneficio facilitar los trámites administrativos a las entidades del Estado para hacerlos más sencillos, simples, transparentes y eficientes, y lo relaciona estrechamente con los acuerdos marco de precios, pues son una manera de implementar este concepto en las compras públicas por la posibilidad de realizar las transacciones en línea. Igualmente, define el acuerdo marco como una forma de adquisición de bienes y servicios, utilizado por las entidades públicas en diferentes países, el cual opera de manera similar a las compras electrónicas a través de internet por medio de catálogos.

Para el año 2015, la entidad Colombia Compra Eficiente lanza el Sistema Electrónico para la Contratación Pública del SECOP II, el cual pasa de ser un sistema únicamente publicitario, es decir, en donde sólo se publica la información, una plataforma transaccional; convirtiéndose en el medio de información oficial de toda la contratación realizada con dineros públicos, en otras palabras, el SECOP es el punto único de ingreso de información para las entidades que contratan con cargo a recursos públicos.

Para Rodríguez (2022), la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública, mediante Decreto 4170 de 2011, como ente rector del sistema de compra pública, le asignó la función de desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas orientadas a organizar y articular los diferentes actores del proceso de compra pública, con el objetivo de lograr mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos. El propósito del sistema de compras

públicas, a través de Colombia Compra Eficiente, es lograr promover el crecimiento sostenible, apoyar a las MIPYMES, estimular la innovación y cumplir con estándares de responsabilidad social.

Incluir este sector en las compras públicas es positivo para la economía y desarrollo del país por ocupar un gran número de ellas. En Latinoamérica, se manejan mecanismos de preferencia de participación de las MIPYMES, así:

- Reserva de mercado: destinar una parte del mercado a las MIPYMES.
- Referencia de precio: si existe empate, se prefiere la MIPYME.
- Licitación exclusiva: cuando se cubre una necesidad específica, se dirige exclusivamente a MIPYMES.
- Subcontratación: si la empresa adjudicataria requiere subcontratar, lo hace con MIPYMES.
- Ferias exclusivas: convocatoria a pequeños comerciantes para el cubrimiento de bienes y servicios acorde a su oferta.
- Menor cuantía: exclusivas sólo para MIPYMES.
- Umbrales; se reserva un monto exclusivo para contratos con MIPYMES.

De lo manifestado por Contreras (2022), se puede evidenciar que aunque el Decreto 310 de 2021 instó a la Agencia Nacional de Contratación a tomar medidas efectivas para la inclusión de MIPYMES especialmente para que participen en las regiones, en función de la obligatoriedad de los acuerdos marco de precios para los entes territoriales, resulta de imposible cumplimiento hacer efectivo este mandato, debido a que los criterios de selección, aunque son producto de un análisis del sector, son excluyentes para nuevos emprendimientos, sumado a que las empresas que se encuentran ubicadas en ciudades principales como Bogotá o departamentos con

desarrollo industrial, tienen mayor posibilidad de competir con relación a los costos de producción y transporte, indistintamente de su tamaño empresarial.

Acuerdo Marco de Precios

Según lo define la función pública, el acuerdo marco de precios es la contratación estatal que lidera y coordina el Sistema de Compras Pública de Colombia con diferentes proponentes que han participado previamente en la licitación pública adelantada por la misma entidad, para la adquisición de bienes y servicios (Función Pública, s.f.). Bajo este entendido, las entidades estatales ya no requieren desarrollar las gestiones administrativas para adelantar las etapas pre contractuales de costumbre en función de contratar lo que requieren para su funcionamiento y dar cumplimiento a los planes y proyectos de sus programas de desarrollo, toda vez, que esta etapa ya es desarrollada por la Agencia Nacional de Contratación Pública y las entidades a través de la operación secundaria de los acuerdos marco, se adhieren al contrato macro mediante órdenes de compra directa y bajo las condiciones preestablecidas por la operación primaria.

En Colombia los acuerdos marco de precios son desarrollados en dos etapas a saber:

La primera etapa, llamada operación primaria, se encuentra bajo la responsabilidad de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (ANCP – CCE), quien por Decreto Ley 4170 de 2011 es la encargada de estructurar según las necesidades de las entidades públicas, toda la etapa precontractual mediante la modalidad de licitación pública, con el fin de seleccionar los proveedores que suministrarán los bienes y servicios.

Por otra parte, en esta etapa se surten los momentos propios del proceso en los cuales efectivamente se materializa el principio de transparencia, de igual modo según lo establecido en el respectivo análisis del sector para la celebración de cada acuerdo marco de precios, se debe efectuar conforme a los criterios establecidos en el Decreto 1082 de 2015 y el Decreto 310 de

2021, como resultado se establecen los términos de referencia en cuanto a los requisitos habilitantes de capacidad técnica, jurídica y económica para realizar la selección objetiva.

La segunda etapa, llamada operación secundaria, a cargo de las entidades compradoras, encargadas de agregarse al acuerdo marco mediante órdenes de compra directa, a los contratos celebrados por la ANCP – CCE. La escogencia de la oferta más favorable por parte de las entidades recae sobre la propuesta de menor precio, y el contrato es celebrado entre Colombia Compra Eficiente y las entidades del Estado mediante órdenes de compra, llamándolos como contratos de adhesión con condiciones previamente definidas con los proveedores, que no tienen la posibilidad de modificar lo inicialmente contratado (Contreras, 2022).

El acuerdo marco de precios en la contratación pública en Colombia desempeña un papel crucial al simplificar y agilizar el proceso de adquisición de bienes, servicios y obras por parte de entidades gubernamentales. Este enfoque busca establecer una asociación entre las entidades públicas y uno o varios proveedores preseleccionados. Mediante este acuerdo, se establecen precios unitarios específicos, ya sea como límites superiores o inferiores, para bienes y servicios específicos durante un período determinado. El propósito es mejorar la eficiencia en las adquisiciones gubernamentales al reducir la carga administrativa y los costos relacionados con los procedimientos de contratación.

En términos legales, la Ley 80 de 1993 y el Decreto 1082 de 2015 regulan este acuerdo marco de precios en la contratación pública en Colombia. Estas regulaciones proporcionan pautas claras y procedimientos detallados que deben seguirse para la implementación de acuerdos marco de precios. Establecen los requisitos necesarios, los plazos a cumplir, las condiciones de participación y los criterios a considerar al seleccionar proveedores.

En resumen, el objetivo principal del acuerdo marco de precios en la contratación pública en Colombia es mejorar la eficiencia y agilidad en la adquisición de bienes y servicios por parte de entidades estatales. Su propósito fundamental es establecer precios acordados previamente con proveedores seleccionados, en estricto cumplimiento con la normativa legal vigente en el país.

De lo expresado por Caballero (2017), se observa la existencia de diferentes acuerdos marco de precios a nivel internacional, teniendo en cuenta las características del número de proveedores que resulten adjudicatarios para suministrar los bienes y servicios, así:

- Cerrado: con un único proveedor.
- Multi-miembro: con muchos proveedores en los cuales puede determinarse la selección del proveedor por diferentes criterios.

Con base en lo anterior, se entiende que en Colombia se desarrollan acuerdos multi-miembro dado que, para la suscripción del acuerdo deben existir por lo menos dos proveedores para desarrollar la operación secundaria, sin embargo, poseen la característica específica que tiene un único criterio de escogencia, el menor precio ofertado.

El parágrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 reglamentó la modalidad de selección abreviada para contratar aquellos bienes, obras o servicios que, dadas las características del objeto a contratar, las circunstancias, la cuantía o destinación, se adelantarán procesos de forma simplificada para garantizar la gestión contractual. Adicionalmente, determinó como causal de selección abreviada la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, y que para su contratación debían realizar procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de acuerdos marcos de precios o bolsas de productos (Ley 1150, 2007).

Es importante mencionar que, como lo manifiesta Caballero (2017), la selección abreviada fue la modalidad de contratación usada como mecanismo para implementar los acuerdos marco de precios, por ser la forma contractual más utilizada por las entidades estatales para contratar bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común aplicación.

Posteriormente, la Ley 1955 de 2019 en el artículo 41 modificó el parágrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, refiriendo que los acuerdos marco de precios permitirían fijar las condiciones de oferta para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización a las entidades estatales y, que para la selección de proveedores, las entidades suscritas al acuerdo tenían la posibilidad de adquirir sus bienes y servicios mediante órdenes de compra directas. De la misma manera, dejó claro que el Gobierno Nacional señalaría la entidad o entidades que se encargarían del diseño, organización y celebración de los acuerdos marco y las condiciones bajo las cuales serían obligatorios para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 1955, 2019).

Cabe anotar que, Barrera (2016) establece que hay una ausencia en su aplicación al existir ambigüedad en la normativa, pues la Ley 80 de 1993 establece que su aplicación es obligatoria para todas las entidades sometidas al estatuto General de la Contratación, no obstante, con la Ley 1995 de 2019 dejó a discrecionalidad de las entidades territoriales, los organismos autónomos y las entidades de la Rama Legislativa y Judicial, la aplicación de los mismos, desconociendo los postulados que rigen la función administrativa.

En el año 2011, mediante Decreto Ley 4170 el Gobierno Nacional reconoció que la compra y contratación pública es un asunto estratégico, por lo tanto, creó la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente, bajo la necesidad de crear políticas

unificadas que sirvan de guía a los compradores, y que permitan monitorear y evaluar el desempeño del sistema y generar mayor transparencia en las compras, así como tener una entidad rectora para ejecutar el plan de desarrollo (Colombia Compra Eficiente, 2021).

A pesar de los esfuerzos del gobierno nacional para implementar mecanismos y herramientas que contribuyan al mejoramiento de la contratación pública en términos de transparencia, según el índice de medición de transparencia por Colombia 2013-2014, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ubicó en el puesto 81 de 85 que corresponde a un nivel de riesgo alto de corrupción y en el 2015 – 2016 ocupó el puesto 65 entre 75 con un puntaje de 58.84 que la mantiene en un nivel de riesgo de corrupción evaluado como alto. Estos resultados son de gran impacto teniendo en cuenta que es el organismo competente de impulsar las políticas públicas y las herramientas para la gestión de la contratación, diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios, por lo tanto, requiere de un plan de acción y mejoramiento para la consecución de buenas prácticas en la gestión contractual pública (Velandia, 2022).

El Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional – Decreto 1082 de 2015 en su artículo 2.2.2.1.2.7 contiene la procedencia del acuerdo marco de precios estableciendo que, las entidades mencionadas están obligadas a adquirir los bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización a través de los acuerdos marco justificados, diseñados, organizados y celebrados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (Decreto 1082, 2015).

La implementación de nuevos acuerdos de uso obligatorio por las entidades territoriales estaría precedida de un estudio de agregación de demanda con las características específicas de los mercados regionales para promover el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y

evitar la concentración de proveedores en ciertas ciudades del país. Igualmente, definió que para el año 2021 ingresarían a la tienda virtual las entidades del sector central y descentralizado de los municipios de los municipios (o distritos) que fueran capitales de departamento (Decreto 1082, 2015).

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), en octubre de 2020 aprobó la política pública de declarar a la Tienda Virtual de Estado Colombiano como proyecto estratégico, con el fin de mejorar la eficiencia en las compras del Estado, por lo tanto, determinó afianzar y ampliar las operaciones de la plataforma hasta el año 2024, con vigencias futuras para licitar este contrato sin solución de continuidad, dado que la modernización de la tienda virtual es prioritaria, pues su ampliación beneficiará a 4.502 nuevas entidades compradoras, generando grandes ahorros (Departamento de Planeación Nacional, 2020).

En marzo 25 de 2021, se expidió el Decreto 310 de 2021 que reglamentó el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019 y modificó los artículos 2.2.2.1.2.7 del Decreto 1085 de 2015 estableció mediante circular publicada el ingreso a la tienda virtual de manera gradual y la Agencia Nacional de Contratación Pública como administradora del SECOP, permitiría el ingreso de acuerdo con las condiciones técnicas de la plataforma y la asignación de usuarios (Decreto 310, 2021).

La compilación y explicación de las normas relacionadas con los acuerdos marco de precios y su vigencia en Colombia, permite situar el tema de investigación en el contexto legal, proporcionado antecedentes y una visión más amplia para comprender la importancia del problema planteado, así mismo, fundamentar teórica y legalmente el proyecto con las leyes, normativas, reglamentos y marcos legales pertinentes, contribuyendo a la literatura jurídica existente al analizar la norma con el tema en la actualidad.

Metodología

La investigación realizada emerge desde mi rol como compradora del Estado, el cual me ha permitido estar muy de cerca de los procesos de contratación estatal desde las experiencias profesionales, lo que facilita el manejo y consecución de la información a través de las plataformas y el conocimiento de situaciones relacionadas con el desarrollo de los procesos de contratación que se adelantan, así mismo, las experiencias desde la otra orilla como usuaria proveedora a través de las empresas privadas, lo que permite tener una visión más amplia de la contratación electrónica.

El presente estudio se adscribe al método de investigación análisis-síntesis, que según Muñoz (1998) es un método analítico que consiste en la separación de las partes de un todo para estudiarlas de forma individual (Análisis), y la reunión racional de elementos dispersos para estudiarlos en su totalidad (Síntesis).

Lo anterior, toda vez que se pretende analizar los efectos de la implementación normativa, relacionada con los acuerdos marco de precios en la contratación del municipio de Pereira para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, identificando la normatividad aplicable al ente territorial, los efectos producidos por la norma, la comparación de los procesos en las distintas vigencias, teniendo en cuenta que se implementaron en el 2019 y con corte al año 2021, con el fin de delimitar la investigación, y determinar los efectos generados en los proveedores MIPYMES del país y la región, siendo conveniente y oportuno el uso de este método que permite observar, describir, examinar los fenómenos y hechos presentados en la realidad estatal y social, comprendiendo la relación entre las situaciones existentes.

El enfoque de la investigación es de orden mixto, toda vez que se combinan análisis de datos cuantitativos y cualitativos para examinar la relación entre el gasto público y el desempeño de las MIPYMES; asimismo, se pretende analizar datos no numéricos para comprender conceptos, opiniones, experiencias, categorías, entre otras, que den razón de las causas y efectos del problema planteado, siendo en este contexto los efectos de la norma relacionada con los acuerdos marco de precios en la contratación del municipio de Pereira, además, los resultados de comparar la contratación en las vigencias mencionadas y en las diferentes modalidades desde diferentes aspectos, con el fin contribuir a dar respuesta de manera coherente a la pregunta de investigación y a los objetivos del proyecto, los cuales serán expresados en tablas con extractos específicos del conjunto de datos, ilustraciones explicadas de manera clara y detallada, que puedan ser vistas de manera comprensible.

Es importante tener en cuenta que, inicialmente, se tenía planeado trabajar con una base de datos de la Cámara de Comercio de Pereira de los comerciantes registrados como MIPYMES en la ciudad con corte a julio de 2022, la cual contenía más de 5.000 empresas y se encontraba alojada en la página de datos abiertos del Estado colombiano, sin embargo, la base de datos no contaba con la información del correo electrónico de las empresas, lo que dificultaba el envío del formulario. No obstante, al intentar consultar las empresas en el SECOP II como proveedores a través de su Número de Identificación Tributaria (NIT) se encontró que, de la muestra aleatoria de las empresas, la mayoría no estaban registradas y, en consecuencia, el conocimiento frente al tema de la encuesta sería bajo por no tener relación ni contacto con el Estado mediante la contratación pública, perdiendo objetividad.

Por esta razón, para tener un panorama general de la percepción que tienen las empresas MIPYMES acerca de los acuerdos marco de precios, se utilizó como fuente de información para

la recolección de datos, los proveedores registrados en el SECOP II (Universo), en donde se eligieron las empresas MIPYMES a las cuales se les aplicaría la encuesta, tomando como muestra 120 empresas de manera aleatoria.

La encuesta se realizó mediante un formulario construido en Google Forms y se envió a las empresas a través de los correos electrónicos que registraban en sus usuarios. El formulario estuvo abierto por el término de tres días, esperando que se diligenciaran el mayor número de encuestas, siendo la meta establecida 120 formularios diligenciados para realizar el análisis de los datos, acto seguido, se envió a otras empresas y se esperaron dos días más. En total se contaron con cinco días de aplicación de la encuesta.

La encuesta fue diligenciada por 32 empresas que equivale al 27% de los formularios enviados y permitió obtener información relevante de los acuerdos marco de precios y su implementación a nivel nacional, tales como beneficios o desventajas y su relación con el desarrollo regional, partiendo de la base que, la contratación de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización que hoy se realiza mediante los acuerdos marco de precios vigentes, se realizaba por las plataformas del SECOP I y SECOP II mediante la modalidad de subasta inversa como procesos públicos.

Los acuerdos marco de precios, como un mecanismo de obligatorio cumplimiento para todas las entidades territoriales (Rodríguez, 2022), han propiciado una serie de situaciones para las empresas que históricamente han participado en los procesos públicos de contratación, por lo que, se pretendía conocer de los encuestados su percepción frente a lo positivo o negativo de esta nueva modalidad de contratación.

El análisis normativo es un enfoque de investigación centrado en evaluar las cosas según determinados criterios, normas o estándares establecidos, lo que implica examinar políticas,

leyes, regulaciones o practicas actuales en relación con un conjunto de principios éticos, valores sociales o normas predefinidas, con la intención de conocer su cumplimiento, si son justas o si necesitan ser modificadas. En la presente investigación, se identificaron las normas expedidas relacionadas con los acuerdos marco de precios para analizar el avance de los mismos en el tiempo desde su creación y las afectaciones a las MIPYMES, por lo tanto, se recopiló toda la normatividad relevante para identificar las brechas entre la situación actual y lo contenido en la legislación con el fin de identificar falencias e implementar mejoras.

De igual forma, para centrar la investigación en la contratación del municipio de Pereira, se realizará una comparación por vigencias de los procesos de características técnicas uniformes y de común utilización que se adelantaron por las distintas plataformas, se consultarán en las plataformas del SECOP I y II los procesos adelantados a través de procesos públicos mediante la modalidad de subasta inversa y los procesos de contratación adelantados por la Tienda Virtual del Estado Colombiano – TVEC, durante los años 2019, 2020 y 2021.

Para la obtención de la información de los procesos, se creó una ficha de recolección de datos que contendrá los siguientes requerimientos: número de proceso de contratación, número de orden de compra, objeto a contratar, instrumento, proveedores seleccionados, domicilio del proveedor, clasificación de la empresa por su tamaño, presupuesto oficial, entre otros, que se consideren relevantes al momento de la clasificación. Esto con el fin de contrastar la cantidad de procesos realizados por las distintas plataformas, presupuesto ejecutado por las vigencias analizadas, cantidad de empresas beneficiadas con la adjudicación, ubicación geográfica de los proveedores seleccionados y demás que se puedan deducir en el desarrollo del análisis.

Tal y como lo expresa Baena (2014), la ficha es la memoria del investigador, el almacén de sus ideas y el depósito donde se acumulan los datos que obtiene de su trabajo idea inconclusa.

Fichar es una técnica que permite acumular datos, recoger ideas y organizar la información. Las fichas de trabajo son un instrumento esencial de la recolección de datos, son anotaciones en forma de ideas, juicios, fechas, nombres o cifras encontradas durante la investigación.

Una vez recopilada la información de las plataformas mencionadas, se procedió a contrastar las vigencias analizadas, abordando las diferentes modalidades de contratación, tanto los procesos públicos tradicionales como la modalidad de acuerdo marco de precios. El objetivo era comparar los cambios surgidos durante el periodo bajo estudio. Además, se complementó este análisis con los resultados obtenidos de la encuesta realizada a empresarios a nivel nacional. Esto se hizo para corroborar o refutar los hallazgos derivados de dicha comparación.

Dada la modificación normativa en la contratación estatal a nivel nacional y su repercusión en las entidades territoriales, se esperaba que esto tuviera efectos significativos en las empresas proveedoras del Estado. Por lo tanto, resultaba fundamental determinar si dichos efectos fueron positivos o negativos para las MIPYMES a nivel nacional y, en particular, para las ubicadas en el municipio de Pereira.

Resultados

A continuación, se presentan los resultados desglosados en tres apartados. El primero aborda la relación y descripción de la normativa en contratación estatal emitida por el gobierno nacional, centrándose en las disposiciones establecidas para los acuerdos marco de precios y la modalidad de selección abreviada por subasta inversa. El segundo apartado exhibe la contratación del municipio de Pereira a través de las plataformas del SECOP y la tienda virtual del Estado colombiano durante el periodo comprendido entre 2019 y 2021. Se realiza una comparación detallada en términos de cifras, objetos a contratar, número de procesos y otros aspectos relevantes identificados durante la investigación.

El tercer resultado expone los efectos que el cumplimiento y la obligatoriedad de la normativa han generado en las empresas MIPYMES. Para obtener estos resultados, se consultaron diversas fuentes de información jurídica y jurisprudencial, así como las plataformas de contratación estatal. Este proceso permitió recopilar los datos necesarios para la comparación en el periodo seleccionado. Además, se llevó a cabo una encuesta descriptiva que contempló la perspectiva de 120 empresas MIPYMES que realizaron contratos con entidades estatales.

La encuesta se diseñó considerando preguntas cerradas y de selección múltiple para facilitar la respuesta, obtener información precisa del mercado y realizar un análisis exhaustivo de los datos. Este enfoque metodológico asegura una representación realista de la muestra encuestada, proporcionando así una base sólida para comprender el impacto de la normativa en las MIPYMES contratantes con entidades del Estado.

Análisis Normativo en la Contratación Pública en Pereira

En Colombia, se ha observado una notable transformación en el marco normativo de contratación pública, particularmente con la introducción de la modalidad de selección abreviada

mediante la Ley 1150 de 2007. Esta legislación simplificó el proceso, al considerar características específicas del objeto a contratar, agilizando así los trámites y promoviendo una mayor eficiencia en la contratación estatal.

Posterior a ello, la Ley 1955 de 2019 marcó un hito al permitir la fijación de condiciones a través de acuerdos marco de precios, se otorgó al Gobierno la facultad de designar la entidad coordinadora y estableció su obligatoriedad para las entidades bajo el Estatuto General de Contratación. A pesar de estos esfuerzos, Colombia Compra Eficiente, establecida en 2011 con el objetivo de mejorar la transparencia en los procesos de contratación, sigue enfrentando evaluaciones de alto riesgo de corrupción.

Los decretos 1510 de 2013 y 1082 de 2015 delinearon los acuerdos marco y establecieron su carácter obligatorio, generando las bases para su implementación en el país. En 2020, el CONPES designó la Tienda Virtual de Estado Colombiano como proyecto estratégico hasta 2024, reconociendo su importancia para la modernización de la contratación pública. Además, el Decreto 310 de 2021 reglamentó su ingreso gradual, ratificando a Colombia Compra Eficiente como la entidad encargada de administrar el SECOP, el sistema electrónico de contratación pública.

A pesar de los esfuerzos considerables realizados en los últimos años para simplificar y modernizar el proceso de contratación pública, todavía enfrentamos desafíos significativos en términos de transparencia y aplicación efectiva de las normativas establecidas. Estos desafíos abarcan desde la opacidad en los procesos de licitación hasta la falta de cumplimiento de las regulaciones por parte de algunos actores involucrados en el sistema de contratación. Estas dificultades no sólo ponen en riesgo la eficiencia y la calidad de los servicios y bienes adquiridos por el Estado, sino que también socavan la confianza de los ciudadanos en las instituciones

gubernamentales y el uso responsable de los recursos públicos. La percepción de corrupción y favoritismo en los procesos de contratación puede minar la legitimidad del gobierno y afectar la competencia en el mercado, especialmente para las pequeñas y medianas empresas que buscan participar en estos procesos.

Figura 1

Normatividad Acuerdos Marco de Precios



Nota. Elaboración propia (2023)

La Ley 80 de 1993 marcó una etapa trascendental en el ámbito jurídico colombiano, ya que estableció de manera obligatoria la aplicación de acuerdos marco de precios para todas las entidades sujetas al Estatuto General de la Contratación Pública. Este marco legal, concebido como una estrategia integral para mejorar los procesos contractuales, tenía como propósito

fundamental promover la eficiencia, transparencia y equidad en la gestión de los recursos públicos.

En un contexto donde la contratación pública enfrentaba desafíos relacionados con la falta de competencia y la opacidad, la Ley 80 de 1993 surgió como una respuesta crucial para implementar mecanismos que garantizaran una gestión más efectiva de los recursos estatales. La legislación introdujo los acuerdos marco de precios como una herramienta clave para alcanzar este objetivo.

Estos acuerdos se concibieron como contratos entre entidades estatales y uno o varios proveedores, estableciendo condiciones generales que regirían las futuras adquisiciones. La premisa central era fijar precios unitarios, plazos de entrega y otros términos, lo cual permite a las entidades públicas realizar compras de manera ágil y transparente, evitando la necesidad de abrir licitaciones para cada adquisición específica.

La obligatoriedad de estos acuerdos marcó un cambio paradigmático en la contratación pública, fomentando la planificación a largo plazo y la estandarización de procesos. Las entidades estatales debían adoptar un enfoque estratégico al negociar y firmar estos acuerdos, considerando factores como la calidad de los productos o servicios, la capacidad de los proveedores y la adecuación de los precios al mercado.

La implementación de la Ley 80 de 1993 no estuvo exenta de desafíos. Surgieron debates sobre la rigidez del marco normativo y la necesidad de flexibilizar ciertos aspectos para adaptarse a la dinámica cambiante de los mercados. Sin embargo, a medida que las entidades públicas y los proveedores se familiarizaron con el sistema, se evidenció una mejora sustancial en la eficiencia de las adquisiciones gubernamentales.

La transparencia en los procesos contractuales se fortaleció, ya que los acuerdos marco de precios redujeron la discrecionalidad y proporcionaron un marco claro para las negociaciones. Además, se generó un ambiente más competitivo entre los proveedores, permitiendo a las entidades estatales comparar ofertas y seleccionar aquellas que ofrecieran la mejor relación calidad-precio.

En conclusión, la Ley 80 de 1993 al imponer la aplicación obligatoria de acuerdos marco de precios, contribuyó de manera significativa a la modernización y eficiencia de la contratación pública en Colombia. Esta legislación sentó las bases para un enfoque más planificado y transparente, al tiempo que incentivó la competencia entre proveedores, asegurando así un uso más eficiente de los recursos públicos en beneficio de la sociedad.

Por su parte, la promulgación de la Ley 1150 de 2007 en Colombia marcó un cambio significativo en el ámbito de la contratación pública al introducir la causal de selección abreviada para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización. Esta disposición legal se erigió como una herramienta clave para agilizar y simplificar los procesos de contratación, brindando una respuesta específica a las necesidades de las entidades estatales.

La Ley 1150 de 2007 en su afán de promover la eficiencia y transparencia en la contratación pública, reconoció la existencia de situaciones en las cuales la adquisición o suministro de bienes y servicios presentaba características técnicas uniformes y era de uso común en diversas entidades. Bajo esta premisa, se estableció la causal de selección abreviada como una modalidad ágil y específica para estos casos particulares.

La selección abreviada, en contraposición a los procesos más extensos y formales, permitió a las entidades estatales realizar adquisiciones de manera más expedita, enfocándose en

bienes y servicios que compartían características técnicas estandarizadas y eran de uso generalizado en el ámbito público. Este enfoque facilitó la toma de decisiones, al evitar trámites burocráticos innecesarios, acortando los tiempos de contratación y la optimización en la gestión de recursos.

La causal de selección abreviada para bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización también buscaba incentivar la competencia entre proveedores, al simplificar los requisitos y alentar la participación de un mayor número de interesados. Esta dinámica competitiva no solo beneficiaba a las entidades estatales al obtener mejores ofertas, sino que también favorecía a los proveedores al brindarles oportunidades equitativas de participación.

La implementación de esta disposición no estuvo exenta de desafíos y críticas. Surgieron debates sobre la delimitación precisa de lo que se consideraba “características técnicas uniformes” y “de común utilización”. Algunas voces argumentaban que la interpretación de estos conceptos podía ser subjetiva, lo que podría generar ambigüedades y posiblemente limitar el alcance de la selección abreviada.

No obstante, a medida que las entidades estatales ganaron experiencia en la aplicación de esta causal, se observaron beneficios tangibles. La agilización de procesos, la reducción de costos administrativos y la mayor participación de proveedores en la competencia contribuyeron a fortalecer la eficiencia en la contratación pública.

En resumen, la introducción de la causal de selección abreviada para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, a través de la Ley 1150 de 2007, representó un paso significativo hacia la modernización y optimización de los procesos de contratación en Colombia. Esta disposición no solo simplificó

los trámites burocráticos, sino que también fomentó la competencia y aseguró una gestión más eficiente de los recursos públicos, beneficiando tanto a las entidades estatales como a los proveedores.

De igual forma, la promulgación del Decreto Ley 4170 en 2011 marcó un momento histórico en Colombia, al instituir la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública, reconocida como Colombia Compra Eficiente. Este decreto surgió en respuesta a la urgente necesidad de establecer políticas unificadas que guiarán a los compradores durante los procesos de contratación pública.

La instauración de Colombia Compra Eficiente representó un intento por centralizar y coordinar las actividades vinculadas con la contratación pública en el país. La agencia asumió la función de ser un referente para los compradores, ofreciendo directrices y lineamientos destinados a fomentar la eficiencia, transparencia y equidad en los procedimientos de adquisición.

La unificación de políticas posibilitó la estandarización de procesos, simplificando la toma de decisiones y mejorando el aprovechamiento de los recursos públicos. Colombia Compra Eficiente emergió como un ente fundamental para fortalecer la gobernanza en la contratación pública, contribuyendo de esta manera a una gestión más eficiente y responsable de los fondos estatales, en aras del bienestar de la sociedad colombiana.

Por su parte, el Decreto 1510 de 2013 marcó un hito esencial en la regulación de la contratación pública en Colombia al definir y formalizar los acuerdos marco de precios como contratos establecidos entre uno o más proveedores y Colombia Compra Eficiente.

Estos acuerdos marco de precios, conforme a lo establecido por el decreto, son contratos específicos que involucran tanto a proveedores como a la entidad central de contratación, en este

caso, Colombia Compra Eficiente. El objetivo de la normativa era proporcionar una estructura clara y coherente para la adquisición de bienes y servicios, estableciendo condiciones generales que regirían las transacciones futuras.

El procedimiento para la celebración de acuerdos marco de precios implicaba una negociación meticulosa entre la entidad estatal y los proveedores, donde se definían aspectos cruciales como precios unitarios, plazos de entrega y condiciones generales. Al formalizarse como contratos, estos acuerdos ofrecían un mecanismo organizado para llevar a cabo compras de manera rápida y transparente, simplificando los procesos administrativos asociados.

El rol central de Colombia Compra Eficiente en este proceso no solo residía en su posición como la entidad que celebraba estos contratos, sino también en su función de supervisar y garantizar que los acuerdos marco de precios se ajustaran a los principios de eficiencia, transparencia y competencia.

La introducción de este decreto no solo brindó un marco legal sólido para la contratación pública, sino que también buscó fomentar la estandarización de procesos, la optimización de recursos y la creación de un entorno más competitivo entre proveedores. En última instancia, el Decreto 1510 de 2013 contribuyó a fortalecer la gobernanza en la contratación pública en Colombia al establecer normas claras y transparentes para la celebración de acuerdos marco de precios, beneficiando tanto a las entidades estatales como a los proveedores.

En el año 2015, el Gobierno introdujo el Decreto 1082, representando una marca en la administración de entidades públicas. Este decreto establecía una nueva directriz: todas las entidades mencionadas debían realizar adquisiciones de bienes y servicios mediante acuerdos marco, garantizando características técnicas uniformes y de uso común.

Esta medida tenía como objetivo principal mejorar la eficiencia y la transparencia en las adquisiciones gubernamentales, buscando instaurar estándares que simplificaran los procedimientos de compra. Desde ministerios hasta instituciones descentralizadas, las entidades gubernamentales se vieron compelidas a ajustarse a este marco normativo.

Los acuerdos marco no solo simplificaron la estandarización, sino que también fomentaron la competencia entre proveedores, creando un entorno propicio para obtener bienes y servicios de alta calidad a costos más eficientes. La uniformidad técnica aseguró la compatibilidad e interoperabilidad de los recursos adquiridos, se mejoró la cohesión en el funcionamiento del sector público.

El Decreto 1082 de 2015, con su enfoque estratégico, representó un cambio sustancial en la gestión gubernamental, promoviendo la eficiencia, la transparencia y la economía en el gasto público. Adicionalmente, la Ley 1995 del año 2019 constituyó un momento crítico al permitir que las entidades tuvieran discrecionalidad en la aplicación de sus disposiciones y dando lugar a un panorama de incertidumbre y confusión en el ámbito administrativo. En vez de establecer pautas claras y uniformes, esta normativa concedió un amplio margen de interpretación a las entidades, desafiando los principios rectores de la función administrativa.

La carencia de directrices precisas resultó en ambigüedad en la implementación de la ley, creando un vacío normativo y la falta de criterios definidos. Las entidades, al tener la libertad de interpretar y aplicar la ley según su propio juicio, descuidaron los principios fundamentales que deben regir la función administrativa, tales como la transparencia, la eficiencia y la equidad.

Esta situación conllevó consecuencias significativas, ya que la falta de coherencia en la aplicación de la ley generó disparidades y situaciones injustas en diversos contextos. Ciudadanos y empresas, al enfrentar interpretaciones subjetivas y variables de la normativa, se vieron

perjudicados por la falta de certeza y previsibilidad en sus interacciones con las entidades gubernamentales.

La ausencia de criterios también afectó la rendición de cuentas y la supervisión de las acciones administrativas, dado que la carencia de estándares definidos complicó la evaluación objetiva de la gestión pública. En última instancia, la Ley 1995 del 2019, al dejar a discreción de las entidades la aplicación de sus disposiciones, desafió los principios esenciales de la administración pública, dando lugar a una situación de confusión y falta de coherencia normativa.

Finalmente, en el año 2021, el Gobierno introdujo el Decreto 431, estableciendo un precedente que alteró el curso de las adquisiciones gubernamentales al hacer obligatoria la adopción de acuerdos marco de precios. Esta medida representó un cambio estructural, destinado a mejorar la eficiencia en las compras públicas y asegurar la transparencia en la gestión de recursos.

Según el Decreto 431 de 2021, todas las entidades gubernamentales quedaron obligadas a incorporar los acuerdos marco de precios en sus procesos de adquisición de bienes y servicios. Estos acuerdos, previamente establecidos con proveedores seleccionados a través de procesos competitivos, aseguraban condiciones económicas favorables y características técnicas uniformes. La imposición de esta medida tenía como objetivo estandarizar y simplificar los procedimientos de compra, reduciendo la complejidad y agilizando los trámites administrativos.

La implementación obligatoria de los acuerdos marco también influyó directamente en la economía, al fomentar la competencia entre proveedores y garantizar la obtención de bienes y servicios a precios más eficientes. Además, al promover la uniformidad técnica, se garantizó la

interoperabilidad y compatibilidad de los recursos adquiridos, mejorando la cohesión en el funcionamiento del sector público.

Este decreto no solo fue una medida estratégica para el ahorro de recursos, sino que también fortaleció los principios de transparencia y responsabilidad en la gestión gubernamental. La obligatoriedad de los acuerdos marco no solo simplificó las compras públicas, sino que también contribuyó a la construcción de una administración más eficiente, ágil y alineada con los estándares de buena gobernanza. El Decreto 431 de 2021, al imponer la implementación de acuerdos marco de precios, se convirtió en un pilar fundamental en la modernización y mejora continua de la gestión pública.

La normatividad expedida en el marco del origen, desarrollo, implementación y cumplimiento de los acuerdos marco de precios, ha surtido cambios importantes y sustanciales que han generado controversia, contradicciones, oposiciones o beneplácito tanto para los proveedores, como para los compradores, por sus ventajas o aspectos negativos de gran impacto, como es el caso de la MIPYMES. No obstante, es necesario precisar que el gobierno nacional a través de la creación de la Agencia Nacional de Contratación, ha realizado grandes esfuerzos con el objetivo de contar con una línea orientadora para los actores de la contratación pública en Colombia en términos de eficacia y eficiencia, así como también, ha realizado aporte a la legislación de protección de los emprendimientos y las MIPYMES, garantizando la participación de estas empresas a una porción de la contratación estatal, a través de las contrataciones de mínima cuantía.

El análisis normativo permitió conocer los cambios generados en el tiempo en cuanto a los acuerdos marco de precios, en términos de cumplimiento y adopción de una nueva modalidad de contratación para las entidades estatales, comprendiendo que su implementación se realizó de

manera paulatina de acuerdo con la clasificación de las instituciones. De igual forma se resalta como el hito más importante en el tiempo, la expedición del Decreto 431 de 2021 mediante el cual el municipio de Pereira quedó obligado a incorporar los acuerdos marco de precios como una modalidad adicional para adquirir los bienes y servicios de características técnicas, uniformes y de común utilización, reemplazando de esta manera gran parte de la contratación que se realizaba por subasta inversa, objeto de la presente investigación.

Comparación de los Procesos Realizados a través de las Plataformas del SECOP y la TVEC (2019-2021)

Una vez diligenciadas las fichas con datos del SECOP I y II (ver anexo 1 y 2) para realizar la comparación de los procesos de contratación de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, antes y después de la implementación de los acuerdos marco en las vigencias 2019-2021, se lograron obtener los siguientes resultados:

En la Tabla 1 se detallan los procesos de contratación que el Municipio de Pereira llevó a cabo a través de la plataforma del SECOP I. Estos procesos se consideran selecciones públicas y tuvieron un valor total de \$6.976.894.274 para el año fiscal 2019, lo cual fue antes de la entrada en vigor de los acuerdos marco.

Tabla 1

Procesos municipio de Pereira, SECOP I

No. De Proceso	Objeto contractual	Valor del proceso
370-2019	Adquisición de maquinaria y equipo como parte del plan de mejoramiento de la capacidad técnica y operativa de la secretaría de infraestructura del municipio de Pereira.	\$ 536.962.000

199 de 2019	Suministro de elementos de protección personal y seguridad industrial para los empleados públicos del municipio de Pereira.	\$ 200.000.000
528 2019	Suministro de menaje, estanterías y utensilios para los establecimientos educativos priorizados en el programa de alimentación en el municipio de Pereira.	\$ 289.119.999
503-2019	Suministro de colchonetas para los internos incorporados en el establecimiento penitenciario y carcelario de mediana seguridad de Pereira.	\$ 104.999.160
492-2019	Compra e instalación del sistema de iluminación de la sala principal del teatro municipal Santiago Londoño Londoño, escenario cultural del municipio de Pereira.	\$ 83.880.000
524 - 2019	Suministro de mobiliario, muebles y enseres con destino a las diferentes dependencias del municipio de Pereira y para las comunas y corregimientos a través de los proyectos elegidos por voto popular en el proceso de presupuesto participativo y del proyecto fondo de inversión comunitaria.	\$ 526.428.243
492-2019	Compra e instalación del sistema de iluminación de la sala principal del teatro municipal Santiago Londoño Londoño, escenario cultural del municipio de Pereira.	\$ 87.724.278
011-2019	Suministro de material de cantera necesario para el mantenimiento vial del municipio de Pereira.	\$ 500.000.000
143-2019	Suministro de materiales generales de ferretería y construcción necesarios para el desarrollo de los programas y proyectos que adelanta el municipio de Pereira	\$ 2.571.838.631
188-2019	Suministro de documentos con medidas de seguridad con destino a la ejecución y desarrollo de las actividades en las zonas de permitido parqueo del municipio de Pereira	\$ 174.732.341
028-2019	Alquiler de maquinaria y equipo como apoyo al desarrollo de los programas y proyectos de infraestructura vial del municipio de Pereira.	\$ 1.000.000.000

189 - 2019	Suministro de paquetes nutricionales para proveer una alimentación balanceada a niños y niñas de 0 a 5 años a familias que se encuentren en situación de emergencia en riesgo público y/o en condición de alta vulnerabilidad del municipio de Pereira	\$ 242.516.225
124 de 2019	Prestar el servicio de <i>outsourcing</i> para el control y administración de la impresión, fotocopiado y escaneo de documentos para el municipio de Pereira.	\$ 259.999.989
SIP 029 DE 2019	Renovación de software antimalware para los equipos de cómputo, servidores y demás elementos informáticos de propiedad del Municipio de Pereira, con su respectiva instalación, soporte y mantenimiento	\$ 398.693.408
Valor total		\$ 6.976.894.274

Nota. Datos tomados del SECOP I (2019).

En la tabla 2, se relacionan los procesos de contratación que se adelantaron por el municipio de Pereira a través de la plataforma del SECOP II como procesos de selección públicos por una cuantía total de \$12.276.857.238 para las vigencias 2020-2021 (Después de entrar en vigor los acuerdos marco).

Tabla 2

Procesos municipio de Pereira, SECOP II

No. Proceso	Objeto	Presupuesto oficial
SMG-SASIE-196-2020	Suministro e instalación de tres circuitos cerrado de televisión ip.	\$ 449.704.300
SMTIC-SASIE-180-2020	Antivirus	\$ 547.426.608
SMTIC-SASIE-179-2020	Renovación de licencias de cuentas de correo	\$ 83.720.000

SMG-SASIE-195-2020	Suministro de equipos con destino a los organismos de seguridad del municipio de Pereira policía nacional y fiscalía general de la nación seccional Risaralda	\$404.073.640
SME-SASIE-158-2020	Adquisición de herramientas didácticas pertinentes para estudiantes con discapacidad	\$ 289.674.500
SMDR-SASIE-174-2020	Implementación deportiva deportes	\$ 292.155.491
SME-SASIE-159-2020	Adquisición de herramientas tecnológicas para estudiantes con discapacidad	568.344.000
SMI-SASIE-162-2020	Suministro de llantas	\$ 120.000.000
SMG-SASIE-169-2020	Suministro de alimentación para las diferentes actividades de la secretaría de gobierno relacionadas con seguridad, convivencia ciudadana	\$150.000.000
SME-SASIE-146-2020	Subasta inversa para Adquisición de 31 laboratorios.	\$ 129.885.000
SMP-SASIE-148-2020	Divulgación de los programas y/o campañas institucionales que adelanta la administración	\$ 241.200.000
SMGA-SASIE-127-2020	Dotación industrial	\$ 260.000.000
SMG-SASIE-125-2020	Subasta suministro alimentos fuerza pública	
SMGA-SASIE-110-2020	Smga-sasie-110-2020	\$ 108.011.315
		\$ 260.000.000
SMTIC SASIE 106-2020	<i>Outsourcing</i> de impresión	\$ 91.625.787
SMDR- SASIE- 078-2020	Suministro de insumos químicos	\$ 200.000.000
SMTIC-SASIE- 103-2020	Suministro servidor de almacenamiento san	\$ 141.093.189
STIC-SASI-079-2020	<i>Outsourcing</i> de impresión	

SMTIC-SASIE-281-2021	Subasta antivirus.	\$532.009.360
SMGA-SASIE-279-2021	Suministro e instalaciones de mobiliario.	\$ 622.528.480
SMC-SA-239-2021	Objeto suministro de instrumentos musicales y elementos fungibles para contribuir al fortalecimiento de las capacidades socioculturales.	\$ 420.119.698
SME-SASIE-254-2021	Subasta inversa, adquisición de material pedagógico para los cdis	Revocado
SME-SASIE-277-2021	Subasta inversa. suministro de menaje, estanterías, utensilios y equipos para cocina	\$ 314.493.667
SMI-SASIE-252-2021	Suministro de llantas.	\$ 120.000.000
SMDR-SASIE-199-2021	Suministro de implementación deportiva.	\$ 704.353.644
SMGA-SASIE-151-2021	Dotación industrial.	\$ 641.000.000
SMG-SASIE-229-2021	Compra bicicletas todo terreno para policía metropolitana de Pereira.	\$ 400.809.000
SMC-SA-154-2021	Adquisición de elementos de iluminación, elementos para realización de eventos y cabina para el teatro Santiago Londoño, Lucy tejada y demás eventos descentralizados de la secretaría de cultura (pres	\$ 238.609.356
SMI-SASIE-181-2021	Suministro de material de cantera.	\$ 400.000.000
SMDR-SASIE- 185-2021	Suministro de insumos químicos y material filtrante.	\$ 321.000.000
SMG-SASIE-191-2021	Suministro de alimentación para las diferentes actividades de la secretaria de gobierno relacionadas con seguridad, convivencia ciudadana.	\$ 400.000.000

SMDSP-SASIE-186-2021	Suministrar complemento nutricional líquido para la recuperación nutricional.	\$ 286.250.400
SMI-SASIE-163-2021	Suministro, siembra y mantenimiento de material vegetal.	\$ 262.000.000
SMI-SASIE-138-2021	Suministro de mezcla asfáltica, emulsión asfáltica y materiales pétreos.	\$ 500.000.000
SMDSP-SASIE-113-2021	Suministrar complemento nutricional líquido.	Revocado
SMI-SASIE-111-2021	Suministro, siembra y mantenimiento de material vegetal.	Revocado
SMPR-SASIE-092-2021	Compraventa de equipos para la repotenciación y funcionamiento de la emisora de interés público Pereira al aire	\$ 110.111.544
SMI-SASIE-087-2021	Selección abreviada por subasta inversa electrónica suministro de materiales generales de ferretería y construcción.	\$ 1.322.566.292
SMPR-SASIE-075-2021	Divulgación de los programas y/o campañas institucionales.	\$ 440.000.000
SMG-SASIE-062-2021	Suministro de alimentación para las diferentes actividades de la secretaria de gobierno relacionadas con seguridad, convivencia ciudadana.	\$ 300.000.000
SMGA-SIE-051-2021	Suministro de dotación legal de trabajadores oficiales, (mecánicos, servicios generales y obreros), bomberos del municipio de Pereira.	\$ 321.976.566
SMPR-SASIE-039-2021	Suministro e instalación de cuatro (4) acelerógrafos y accesorios necesarios para la puesta en marcha de la red de monitoreo sísmica del municipio de Pereira, en el marco del proyecto fortalecimiento	\$ 204.714.201

SMH-SASIE-037-2021	Suministro de documentos con medidas de seguridad zpp.	\$ 131.828.200
SMI-SASIE-008-2021	Suministros mezcla asfáltica, emulsión asfáltica y materiales pétreos.	\$ 300.000.000
SMI-SASIE-006-2021	Suministro de material de cantera.	\$ 300.000.000
	Valor total	\$ 12.276.857.238

Nota. Datos tomados de SECOP II (2020-2021).

A partir de los datos presentados en las tablas anteriores, se logró determinar que el número total de procesos de selección realizados por el Municipio de Pereira, a través de las plataformas del SECOP I y II en el periodo comprendido entre 2019 y 2021, fueron 59 selecciones abreviadas por subasta inversa. Así mismo, se pudo extraer que los objetos más frecuentemente contratados fueron: Software, suministros de alimentación y dotación de uniformes, representando el 21% del total de procesos llevados a cabo por la entidad territorial, con un total de 4 procesos para cada objeto; además, se observa una repetición constante en la contratación de materiales de cantera, paquetes nutricionales, maquinaria industrial, servicios de impresión y fotocopiado, así como mobiliario, con 3 procesos por cada objeto. Estos objetos de contratación representan conjuntamente el 25% del total de procesos realizados en este período.

En lo que respecta a la información sobre los procesos de contratación realizados por el municipio de Pereira a través de la TVEC y como se puede observar en la Tabla 3, se encontró que la entidad territorial se ha adherido a 16 acuerdos marco de precios, a través de los cuales se han generado 85 órdenes de compra por un valor total de \$22.990.464.531, situación en la que se pudo observar que, las adquisiciones de mayor relevancia estuvieron relacionadas con productos de aseo y cafetería, que representaron el 67.72% del valor total contratado que corresponde a \$15.569.824.114. Además, se destacan las compras de computadores y periféricos y las compras

de ETP II por valor de \$3.197.159.756 que contribuyeron con el 13.91% de la totalidad del presupuesto y los elementos correspondientes a la emergencia por COVID-19, que representaron un 6.08% por valor de \$1.398.656.945.

Tabla 3

Procesos municipio de Pereira, TVEC

Objeto de la Orden de Compra	No. De órdenes	Valor de la O.C
Dotación Escolar II	1	\$49.949.328
IAD Software I – ArcGIS	1	\$53.811.254
IAD Software I – Google	1	\$122.460.839
IAD Software I – Microsoft	5	\$838.329.864
Material Pedagógico	2	\$408.938.129
Adquisición de Computadores y Periféricos	4	\$646.789.538
Mantenimiento y Autopartes	4	\$129.663.168
Aseo y Cafetería II	2	\$4.339.761.733
Aseo y Cafetería III	6	\$11.230.062.381
Compra de ETP II	18	\$2.550.370.218
Emergencia COVID-19	35	\$1.398.656.945
Servicio de Distribución	1	\$22.270.147
IAD Software I – Oracle	1	\$67.791.821
Microsoft II	1	\$225.834.705
Productos y Servicios Microsoft	1	\$85.966.727
Vehículos II	2	\$819.807.735
Total, contratado (Millones de pesos)	85	\$ 22.990.464.531

Nota. Elaboración propia tomando como base a TVEC (2023).

La observación de la concentración de contratación del municipio de Pereira en tres grandes grupos -bienes y servicios- revela un fenómeno notable. Este enfoque se vincula estrechamente con la situación de emergencia, tanto en Colombia, como en el mundo debido al COVID-19. Las medidas de bioseguridad y salubridad, junto con la necesidad de adaptarse a las

restricciones de la cuarentena, impulsaron la adquisición prioritaria de ciertos productos y servicios. Este escenario coincide con lo planteado por Yukins y Schooner (2006), quienes destacan cómo las emergencias, ya sean desastres naturales o pandemias, inciden significativamente en la contratación pública. Subrayan la importancia de una planificación anticipada y la flexibilidad en los procedimientos de adquisición. Estos análisis adicionales proporcionan una visión más profunda sobre la eficacia, transparencia y gestión de recursos en tales circunstancias.

Dado el periodo de tiempo analizado, resulta relevante destacar que el mayor número de órdenes de compra realizadas por la entidad a través de la tienda virtual corresponde al concepto de 'Emergencia COVID-19. Este fenómeno se relaciona directamente con la situación que atravesó el país a partir del mes de marzo de 2020, cuando se declaró oficialmente la pandemia por COVID-19. Esta declaración desencadenó una serie de acciones por parte de las autoridades y entidades estatales, quienes implementaron diversas medidas destinadas a la prevención, protección, mitigación y promoción de prácticas de distanciamiento social e higiene. La magnitud de esta emergencia sanitaria se refleja en la priorización de la adquisición de bienes y servicios relacionados con la salud pública y la seguridad de la ciudadanía, evidenciando la necesidad imperante de responder de manera efectiva y ágil a los desafíos planteados por la pandemia.

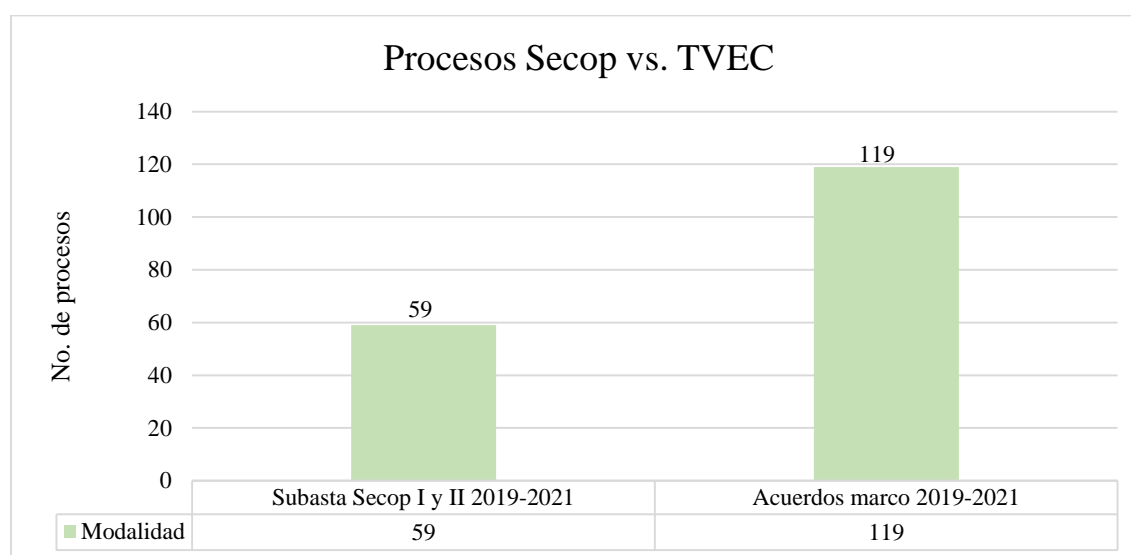
Al comparar las modalidades de contratación del SECOP y la TVEC durante el período de análisis (2019 - 2021) en la figura 2, se observa una notable reducción en el número de procesos de selección de contratistas mediante subastas públicas a través del SECOP, con un total de 59 procesos, lo que representa una disminución significativa del 102%. Es importante

destacar que, durante este período, la entidad optó por adherirse a 16 de estos procesos mediante acuerdos marco de precios que generaron 119 órdenes de compra.

Este cambio en la modalidad de contratación hacia los acuerdos marco de precios puede indicar una estrategia de la entidad para optimizar sus procesos de adquisición, aprovechando las ventajas que ofrecen estos acuerdos, como la simplificación de trámites, la reducción de costos administrativos y la posibilidad de obtener mejores condiciones comerciales con proveedores preseleccionados.

Figura 2

Procesos SECOP Vs Tienda Virtual del Estado Colombiano TVEC



Nota. Elaboración propia tomando como base la Tienda Virtual del Estado Colombiano TVEC (2023).

Aunque se emitieron 119 órdenes de compra a través de los 16 acuerdos marco de precios en la tienda virtual, es importante destacar que estas se llevaron a cabo con los mismos proveedores que estaban vinculados a los acuerdos marco, lo que implica una limitación en la diversidad de oferentes en los procesos de contratación, pues obliga a la entidad territorial a adquirir sus bienes y servicios de los mismos proveedores durante varios años, ya que los

acuerdos marco tienen una duración prolongada que oscila entre 2 y 5 años. Silenciosamente a las órdenes de compra les amplían el plazo de ejecución, cerrando la demanda de los bienes o servicios que solo podrán satisfacer quienes sean parte del acuerdo marco afectando por un tiempo prolongado a las empresas que están por fuera del acuerdo, incrementando la brecha de experiencia y capacidad económica entre las MIPYMES y las grandes empresas.

Estos hallazgos evidencian cómo los distintos enfoques y prácticas en la contratación gubernamental pueden moldear la dinámica de los proveedores, incluidas las MIPYMES, respaldando la afirmación de Piga (2016) sobre la capacidad de las políticas de contratación para fomentar la competencia y una participación equitativa en los procesos de adquisición de bienes y servicios. Además, que es posible reformar los efectos de las políticas de contratación pública en la competencia y la eficiencia del mercado, para garantizar un uso más eficaz de los recursos públicos, al tiempo que se crea un entorno más equitativo y competitivo.

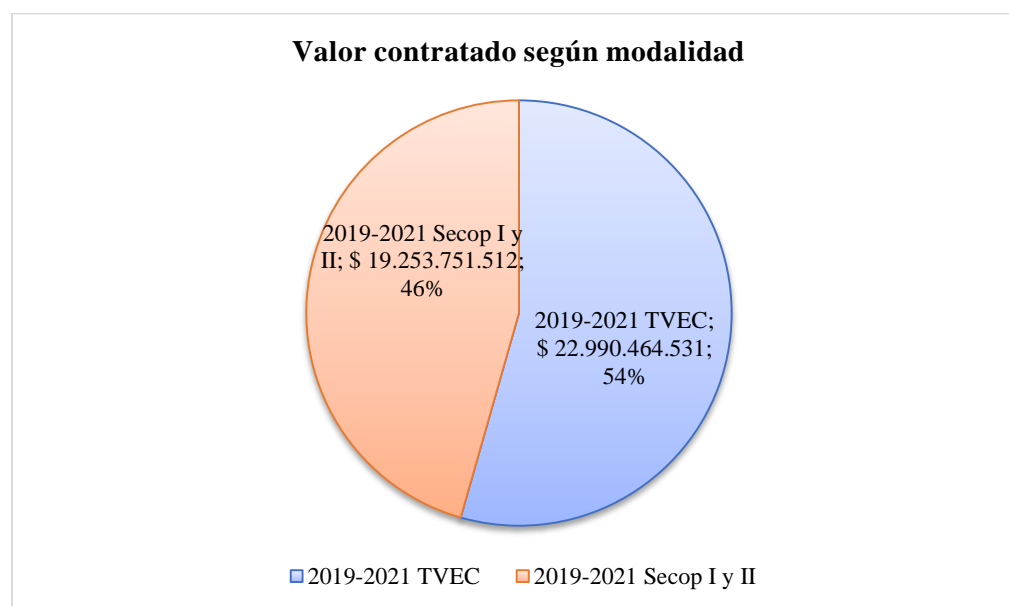
Afectación a las MIPYMES y al ingreso local.

La implementación de los acuerdos marco de precios tuvo un impacto significativo en las MIPYMES, ya que estas tuvieron que enfrentar desafíos adicionales para competir en un mercado dominado por grandes proveedores. Las MIPYMES han presentado dificultades para cumplir con los requisitos y estándares exigidos en los acuerdos marco de precios, lo que ha limitado su participación en los procesos de contratación pública y reducido su acceso a oportunidades de negocio. Esto ha tenido como resultado una concentración del mercado en manos de unas pocas empresas grandes, lo que a su vez ha afectado la diversidad y competencia en el sector y la disminución de las oportunidades de crecimiento y desarrollo para las MIPYMES locales.

Al priorizar la contratación a través de estos acuerdos, las entidades públicas optan por adquirir bienes y servicios con proveedores de fuera de la región o del país, en busca de precios más bajos o una mayor disponibilidad de productos. Esto ha llevado a una disminución en la demanda de productos y servicios ofrecidos por empresas locales, lo que impacta negativamente en los ingresos y la sostenibilidad de la economía local. Además, la falta de participación de proveedores locales en los procesos de contratación puede debilitar las cadenas de suministro regionales y reducir las oportunidades de desarrollo económico y empleo en la comunidad.

Figura 3

Valor contratado según modalidad



Nota. Elaboración propia (2023) tomando como base a TVEC (2021)

Desde la perspectiva del valor total contratado en los distintos períodos de tiempo, como se muestra en la figura 3, se puede observar que el municipio llevó a cabo contrataciones a través de diversas plataformas por un total de \$42.244.216.043. De este monto, un 54% corresponde a contrataciones realizadas a través del SECOP, mientras que el 46% restante corresponde a

contrataciones realizadas mediante la TVEC, lo que pone de manifiesto que cerca de la mitad del presupuesto de la entidad se ejecuta a través de la TVEC, lo que significa una pérdida de ingresos o ganancias económicas para las regiones, dada la insuficiencia de recursos percibidos por las empresas de una determinada área geográfica, que impacta de manera directa la economía local.

Un análisis más detenido de las cifras ejecutadas por las diferentes plataformas evidencia que las MIPYMES en las diversas regiones del país dejaron de percibir ingresos por un valor de \$22.990.464.531, lo que representa una contribución no realizada al Producto Interno Bruto (PIB) de la ciudad o el departamento en el que tienen su sede. Si las empresas no reciben suficientes recursos financieros para operar, pueden experimentar dificultades económicas afectando los ingresos y la contribución económica de la región, además de afectar a otras empresas que forman parte de la cadena de suministro, conllevando a la reducción de empleos o a la incapacidad de contratar nuevo personal.

De igual manera, es posible deducir que la Agencia Nacional para la Contratación Pública no promueve una mayor y mejor participación de las MIPYMES, si se observa la disminución considerable en el mercado de compras estatales públicas, lo que puede originar el cierre de empresas aumentado el desempleo, desconociendo la importancia que las MIPYMES tienen en la economía y desarrollo del país (León, 2015). Según cifras de la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas - ACOPI y la Asociación Nacional de Instituciones Financieras – ANIF publicadas por el Diario La República, las MIPYMES se destacan como las unidades empresariales más dinámicas en la economía colombiana. Contribuyen significativamente a través de la promoción de la competencia, la estimulación de la circulación interna de recursos y el fomento del espíritu emprendedor. Representan

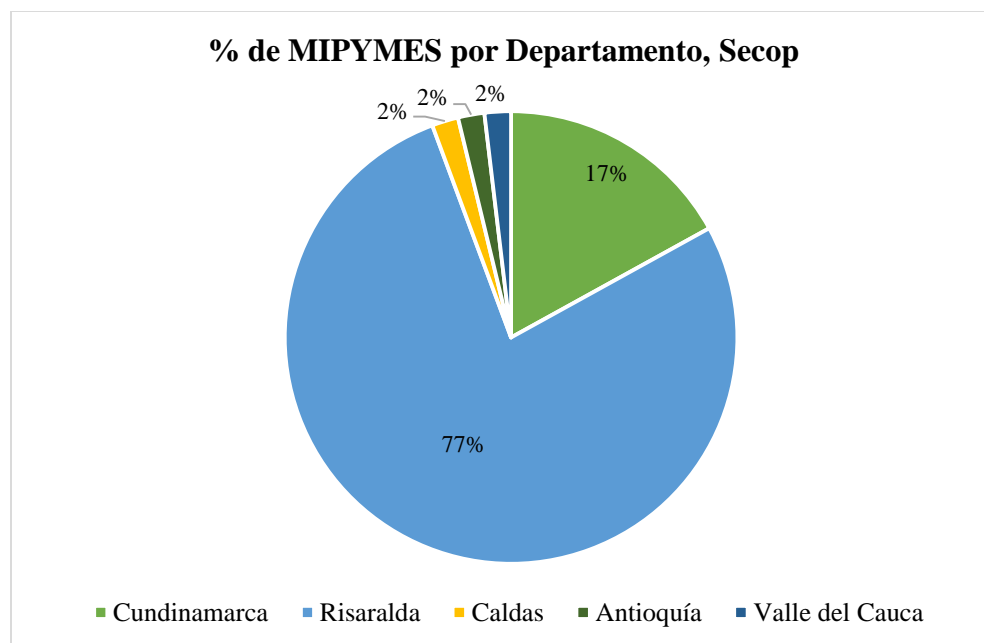
aproximadamente el 99,5% del entramado empresarial del país, con una contribución al PIB nacional del 35% y brindan empleo alrededor del 65% de la fuerza laboral que corresponde a 16 millones de personas aproximadamente (Aldana, 2023).

Según los datos proporcionados por la Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el año 2023, Colombia contaba con un total de 1.740.168 empresas matriculadas y renovadas en el Registro Único Empresarial y Social (RUES) de Confecámaras. De este conjunto, las microempresas representaban aproximadamente el 95% del tejido empresarial, seguidas por las pequeñas empresas con un 3,5%, las medianas con un 0,08%, y las grandes con un 0,3%. Estas cifras subrayan la relevancia de las empresas MIPYMES en la economía nacional.

De acuerdo con los datos presentados en la Figura 4, se observa que durante el período comprendido entre 2019 y 2021, el 91% de las empresas adjudicatarias de contratos a través de las plataformas del SECOP I y II estaban clasificadas como MIPYMES. El mayor porcentaje de estas empresas (77%) tenían su domicilio en el departamento de Risaralda, seguido por aquellas domiciliadas en el departamento de Cundinamarca con un 17%. Estos resultados ponen de manifiesto que la selección de contratistas a través de las plataformas del SECOP I y II beneficiaban significativamente la participación de las MIPYMES en las compras públicas.

Figura 4

Porcentaje de MIPYMES por Departamento según SECOP

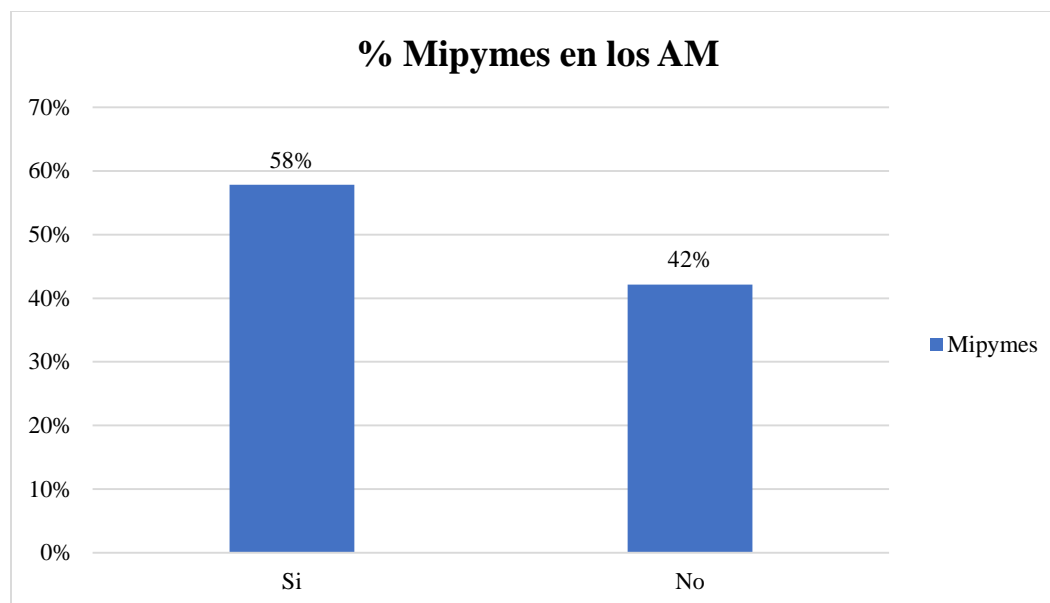


Nota. Elaboración propia tomando como base a SECOP (2023)

Por el contrario, la figura 4 muestra los hallazgos encontrados al clasificar las empresas que pertenecen a los acuerdos marco de precios con los cuales el municipio de Pereira suscribió las órdenes de compra, detallando que, de los acuerdos analizados, el 58% de las empresas estaban clasificadas como MIPYMES, pero se observa una característica específica de concentración de los proveedores con una proporción del 83% en el departamento de Cundinamarca, solo el 8% pertenecen al departamento de Antioquia y una mínima representación de proveedores en el departamento de Valle del Cauca y Risaralda con el 5% y 4% respectivamente, de los cuales cuatro proveedores se encontraban domiciliados en el municipio de Pereira, información que se puede observar a continuación.

Figura 5

Porcentaje de MIPYMES en los Acuerdos Marco de Precios



Nota. Elaboración propia tomando como base a TVEC (2023)

La figura 5 permite constatar que el 42% de las empresas que forman parte de los acuerdos marco de precios analizados están conformadas por grandes empresas, esto teniendo en cuenta que de la muestra analizada (204 empresas de los AMP), este es un porcentaje representativo de participación, además, considerando que reciben la contratación de todas las entidades estatales obligadas a contratar a través de esta modalidad, ejecutando sus presupuestos durante varias vigencias continuas con los mismos proveedores.

Es preciso señalar que, las empresas grandes contenidas en los acuerdos marco (42%) se encuentran domiciliadas en las grandes ciudades del país, confirmando lo expresado por Velandia (2019), al mencionar que no existe presencia de las grandes empresas en lo regional y local, lo que implica en algunos casos que se subcontraten los bienes y servicios a través de las MIPYMES con valores muy inferiores a la realidad del contrato suscrito en el acuerdo marco. Esto conlleva a ineficiencias en la ejecución del mismo y afecta el sistema tributario de las alcaldías y gobernaciones, aumentando así la brecha entre el nivel central y el regional.

Una revisión detallada de lo abordado por Chacón (2018), arroja luces sobre los efectos derivados de la asignación desproporcionada de recursos del gasto público hacia las grandes empresas. Este fenómeno se refiere a la inclinación de las instituciones gubernamentales a otorgar una parte considerable de sus contratos a un reducido número de corporaciones de gran escala, lo cual repercute negativamente en las MIPYMES. Esta práctica, al limitar las oportunidades de las MIPYMES en el mercado de contratación pública, genera un entorno desigual y desafiante para su participación en la economía. La preferencia por las grandes empresas en la adjudicación de contratos públicos implica una competencia desigual, donde las MIPYMES se ven marginadas y enfrentan barreras significativas para acceder a oportunidades de negocio que les permita crecer y desarrollarse. Esta dinámica contribuye a consolidar un sistema económico concentrado y excluyente, en detrimento del tejido empresarial diverso y dinámico que representan.

Le asiste la razón a Correa (2020), al expresar que la centralización de la contratación a través de los acuerdos marco de precios, es realizada desde la operación primaria por Colombia Compra Eficiente en el diseño de las licitaciones que diseñan con requisitos difíciles de cumplir por empresas que no tengan un músculo financiero fuerte o grandes capacidades administrativas, limitando la libre competencia y generando un alto riesgo de corrupción. No obstante, no guarda coherencia con lo manifestado por Segura (2017), pues si bien se refiere a los acuerdos marco de precios como una herramienta para optimizar la inversión pública de los recursos, no es cierto que trajeron como resultado una plataforma electrónica para hacer más transparente la contratación pública.

Percepción frente a los acuerdos marco de precios.

La encuesta aplicada adoptó un enfoque descriptivo, lo que implica que se examinaron los datos obtenidos de los encuestados, con base en la realidad de la muestra seleccionada. Este conjunto de muestra estuvo compuesto por 120 empresas MIPYMES que tuvieron contratos con entidades estatales. Para garantizar la validez de la muestra, se diseñaron preguntas cerradas y de selección múltiple, lo que simplificó la respuesta y favoreció la obtención de información detallada y precisa del mercado, lo que a su vez permitió realizar un análisis exhaustivo de los resultados obtenidos.

El proceso de selección de las empresas objeto de la encuesta se llevó a cabo mediante el acceso al SECOP II, utilizando la sección de proveedores como fuente de información. Allí, se verificó meticulosamente el tamaño empresarial de cada entidad para asegurar que cumplieran con los criterios de MIPYMES. Además de esto, se recopilaron datos adicionales como domicilio y correo electrónico de cada empresa, los cuales se emplearon como medios para el envío del formulario de la encuesta.

Una vez identificadas las 120 empresas elegibles para recibir la encuesta, se les proporcionó el formulario correspondiente para su contestación, el cual estuvo disponible durante un período inicial de tres días. Ante la baja tasa de respuesta observada, se extendió el plazo por dos días adicionales con el objetivo de aumentar la participación. A pesar de estos esfuerzos, solo se recibieron un total de 32 respuestas completas, lo que equivale al 27% del total de empresas contactadas, que se toma como nuestra base de 100%.

Inicialmente, se buscó evaluar el nivel de comprensión y conocimiento de los encuestados sobre el tema central de la encuesta. Este paso se llevó a cabo con el propósito de asegurar que las preguntas subsiguientes tuvieran una mayor fiabilidad. En consecuencia, se

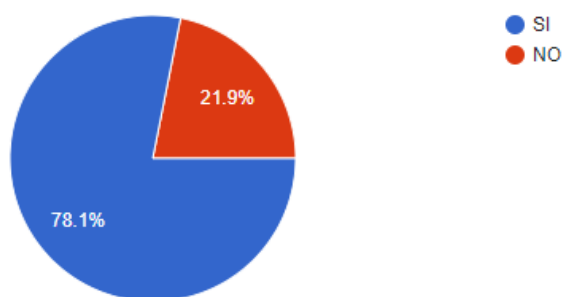
esperaba obtener información veraz sobre la percepción de los encuestados con relación a los acuerdos marco vigente en Colombia.

Figura 6

Conocimiento acuerdos de marco de precios vigentes en Colombia

¿Conoce los acuerdos marco de precios vigentes en Colombia?

32 respuestas



Nota. Elaboración propia (2023).

Los resultados obtenidos de la encuesta revelaron que un significativo 78.1% de las empresas participantes (32 en total) poseen un conocimiento sólido y una comprensión adecuada de los acuerdos marco de precios actualmente en Colombia. Este nivel de conocimiento sugiere una buena familiaridad con las políticas y regulaciones gubernamentales relacionadas con las formas de contratación con el Estado, lo que puede ser un indicador de una gestión empresarial informada y proactiva en términos de estrategias de venta y gestión de costos para el suministro de bienes y servicios estatales.

El conocimiento de los encuestados sobre los acuerdos marco de precios vigentes en Colombia desempeña un papel fundamental en el desarrollo y la interpretación precisa de las encuestas relacionadas con este tema. Esta familiaridad proporciona a los encuestados un

contexto sólido del mercado, permitiéndoles responder con mayor precisión a las preguntas formuladas y entender la importancia de cada cuestión dentro del marco regulatorio existente. Al estar informados sobre los acuerdos marco de precios, los encuestados pueden evaluar cómo estos afectan sus actividades empresariales y cómo influyen las estrategias de precios, abastecimiento y competitividad en sus respectivos sectores.

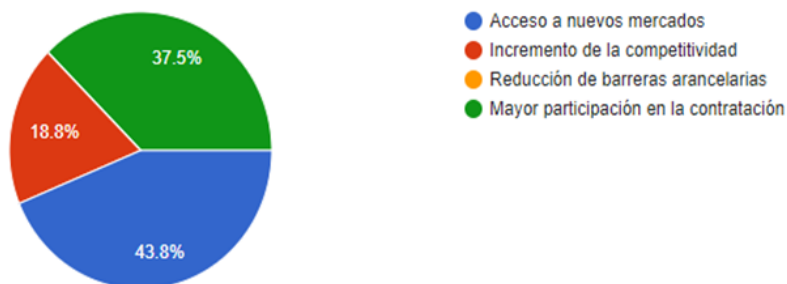
Esta comprensión contextual les permite no solo responder a las preguntas de manera más precisa, sino también proporcionar percepciones más detalladas sobre cómo los acuerdos marco de precios, impactan en sus prácticas comerciales diarias. Así, el conocimiento de los encuestados no solo asegura la validez de las respuestas, sino que también enriquece la calidad de la información recopilada, facilitando una interpretación más completa y significativa de los resultados de la encuesta.

Figura 7

Beneficios implementación acuerdos marco

¿Qué beneficios ha traído la implementación de los acuerdos marco para las mipymes?

32 respuestas



Nota. Elaboración propia (2023).

En cuanto a los beneficios que los acuerdos marco de precios han proporcionado a las MIPYMES en Colombia, la respuesta más común que muestra la figura 7, representando un 43.8% de las menciones, fue el acceso a nuevos mercados. Este acceso se considera una

oportunidad para incursionar en el ámbito de los mercados públicos, lo que les permite generar ingresos y obtener rentabilidades estables y seguras, algo que puede ser difícil de lograr a través de otras formas de negociación con el sector privado. Esta apertura a nuevos mercados les posibilita diversificar su economía y ampliar su base de clientes potenciales.

Asimismo, estos acuerdos contribuyen al aumento de la competitividad de las MIPYMES al abrirles las puertas a nuevos mercados. Esta incursión en nuevos ámbitos les permite evaluar sus capacidades, compararse con las condiciones actuales de los sectores económicos y trabajar en mejorar sus habilidades empresariales para competir de manera más efectiva. Esto se traduce en una mayor visibilidad empresarial, la expansión de sus operaciones y el crecimiento como empresa.

Tiene razón Molano (2014) al manifestar que los acuerdos marco de precios ofrecen una serie de ventajas estratégicas para las empresas, principalmente al incentivar la implementación de economías a escala. Esta práctica de consolidar las compras de bienes y servicios en grandes volúmenes, a través de estos acuerdos, impulsa una mayor eficiencia en la producción. Al adquirir materias primas, insumos o servicios en cantidades significativas, las empresas pueden negociar mejores precios y condiciones con sus proveedores, beneficiándose así de economías de escala que se traducen en una disminución del costo medio de producción.

Esta optimización de los procesos de adquisición no solo reduce los costos unitarios de los productos o servicios, sino que también permite a las empresas mejorar su competitividad en el mercado al ofrecer precios diferenciales. Asimismo, al incrementar el nivel de producción, gracias a la eficiencia obtenida mediante los acuerdos marco de precios, las empresas pueden distribuir de manera más efectiva sus costos fijos, lo que contribuye a una mayor rentabilidad.

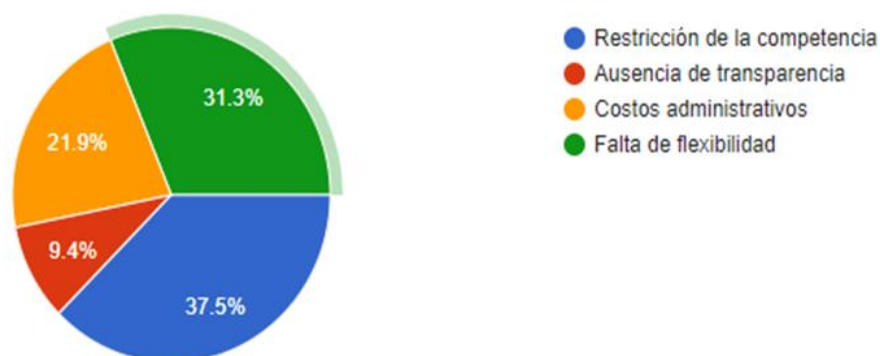
Además, el acceso a mejores precios y condiciones de compra les brinda una mayor flexibilidad financiera para reinvertir los ahorros obtenidos en actividades de innovación, expansión o mejora de la calidad de sus productos o servicios, es decir, los acuerdos marco de precios no sólo fomentan la eficiencia y la competitividad, sino que también les proporcionan una base sólida para el crecimiento sostenible y la maximización de la rentabilidad en el mercado.

Figura 8

Desventajas implementación acuerdos marco

¿Qué desventajas ha traído la implementación de los acuerdos marco para las mipymes?

32 respuestas



Nota. Elaboración propia (2023).

Con respecto a las desventajas que la implementación de los acuerdos marco de precios ha aportado a las empresas MIPYMES, un 37.5% de los encuestados señaló que la principal desventaja es la restricción de la competencia. En segundo lugar, un 31.3% mencionó que es la falta de flexibilidad. Además, un 29.1% de los participantes destacó los costos administrativos como desventaja y un 9.4% la ausencia de transparencia.

Una de las principales desventajas de los acuerdos marco de precios que podemos observar en la figura 8, es la restricción a la competencia. Este hallazgo coincide con la afirmación de Molano (2014), quien argumentó que, aunque estos acuerdos generan nuevas oportunidades de negocio, y tienen un impacto positivo en la economía del país, también pueden limitar la competencia y provocar el cierre de numerosas empresas debido a pérdidas económicas. Las MIPYMES pueden enfrentar una fuerte competencia con empresas más grandes y consolidadas en los procesos de licitación, lo que puede dificultar su capacidad para obtener contratos a través de los acuerdos marco de precios, debido a que las grandes empresas poseen un músculo financiero mayor, infraestructura propia y robusta, numerosas sedes y personal a su servicio que le permiten contar con amplias capacidades para celebrar contratos de grandes presupuestos y por ende cumplir con requisitos habilitantes exigentes en los procesos de contratación, en los que difícilmente las MIPYMES pueden concursar y competir.

La incorporación de los acuerdos marco han generado como factor de riesgo, situaciones de colusión difíciles de detectar, debido a que los proveedores pueden llegar a relacionar acuerdos para distribuirse los mercados mediante incentivos o afectando el incremento artificial de precios, vulnerando el principio constitucional de los ciudadanos a la libre competencia, disminuyendo el ingreso o eliminando del mercado las MIPYMES y posicionando grandes empresas que a lo largo resultan constituyendo oligopolios o monopolios (Molano, 2014).

Dada la limitación de recursos administrativos de las MIPYMES, su participación en procesos de licitación y negociaciones que demandan una inversión sustancial de tiempo y dinero se ve obstaculizada, convirtiéndose en una barrera significativa para su crecimiento y desarrollo. Esto traducido en la falta de personal capacitado en la redacción de propuestas, investigación de mercados y análisis de costos, dificultades para costear servicios de asesoría

legal especializada en contratación pública y cumplimiento normativo en la presentación de ofertas, costos de logística, movilización de equipos y desplazamiento de personal a diferentes ubicaciones geográficas para presentar o cumplir requisitos.

Lo anterior, teniendo en cuenta que las grandes empresas cuentan con departamentos dedicados o contratación los servicios externos, lo que les permite involucrarse en varios procesos a la vez y aumentar las posibilidades de ganar contratos, adicionalmente, tienen la posibilidad de invertir recursos en la expedición de certificaciones específicas para cumplir normativas de seguridad o medioambientales o realizar inversiones en desarrollo tecnológico para mejorar sus estándares de calidad.

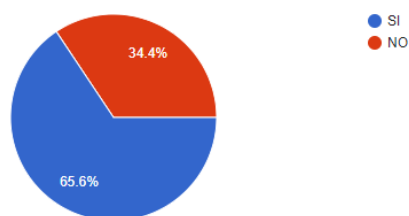
Frente a las desventajas que pueden tener para las MIPYMES la implementación de los acuerdos marco, Velandia (2019) refiere los diagnósticos que el Consejo Nacional de Política, Económica y Social ha realizado, reconociendo que si bien se han llevado a cabo reformas legislativas para que se fomente su participación en los procesos, menciona que los motivos de la no participación obedece a lo complejo de la norma, los requisitos, la percepción de fraude y la falta de transparencia, que tienen como resultado la desconfianza al momento de participar por la manipulación de los procesos en la etapa de planeación.

Figura 9

Percepción afectación acuerdos marco

¿Cree que los acuerdos marco de precios afectan el desarrollo económico de las regiones?

32 respuestas



Nota. Elaboración propia (2023).

Uno de los temas de mayor relevancia, tanto para Colombia como para los colombianos es el desarrollo económico. A raíz de la encuesta, un 65.6% de los encuestados compartió la percepción de que los acuerdos marco de precios influyen en el desarrollo económico de las regiones (Figura 9). Esta percepción está relacionada con la relevancia de las MIPYMES en la economía del país, tal como lo destaca León (2015), subrayando su sustancial contribución al producto interno bruto y su gran presencia en el entramado empresarial colombiano. Sin embargo, un 34.4% no compartió esta perspectiva y opinó que dichos acuerdos no influyen en el desarrollo económico de la región.

De acuerdo con los resultados arrojados en este documento, los acuerdos marco de precios han afectado económicamente a las MIPYMES y, en consecuencia, a la economía de las regiones, considerando la disminución de los procesos de contratación públicos, el presupuesto ejecutado a través de la tienda virtual y la concentración de las adjudicaciones en la capital del país. Es necesario mencionar también la importancia que tienen estas empresas en el desarrollo regional, por la generación de empleo que trae estabilidad social, el fomento del emprendimiento, la contribución a la formación de nuevas empresas y cadenas de valor, al fortalecimiento de los mercados al proporcionar bienes y servicios locales y el impulso al consumo local para la promoción y preservación de la cultura y por consiguiente, generación de ingresos que redundan en el desarrollo local y regional.

Es importante entender que las MIPYMES involucran a tres tipos de empresas: micro, pequeña y mediana y que son reconocidas como sujeto económico que potencia el empleo, y en Colombia ocupan el 99% de las empresas del país (ANIF–Centro de Estudios Económicos, 2021) y aunque los gobiernos han adoptado medidas para impulsar su innovación y

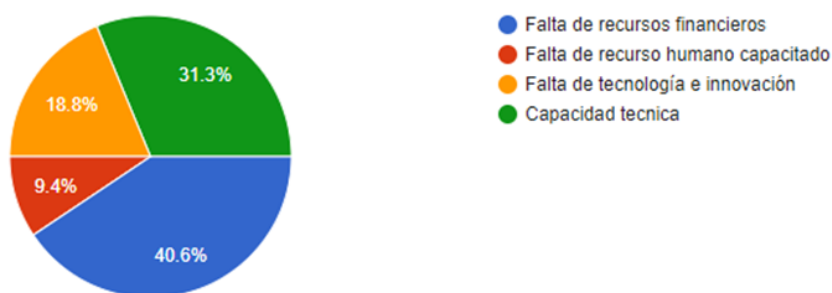
fortalecimiento, estas carecen de financiamiento, recursos tecnológicos y de producción que distan de las grandes empresas con las cuales les es imposible competir en las compras públicas, toda vez que, el gobierno y la misma legislación compleja se los impide (Velandia, 2019).

Figura 10

Dificultades de ingreso de las MIPYMES a los acuerdos.

¿Qué factores pueden dificultar el ingreso de las mipymes a los acuerdos marco?

32 respuestas



Nota. Elaboración propia (2023).

El acceso a los acuerdos marco de precios implica cumplir con ciertos requisitos de índole económico, técnico y administrativo, lo que representa un desafío significativo para las empresas. En esta pregunta que detalla los resultados en la figura 10, se pretende poner de manifiesto que el porcentaje más elevado de respuestas 40.6%, indica que la principal dificultad que tienen las empresas para ingresar a los acuerdos marco de precios es la falta de recursos financieros. Asimismo, en segundo lugar, con un 31.3% expresan que la falta de capacitación técnica es otra de las dificultades que enfrentan las MIPYMES para formar parte de los acuerdos marco de precios en Colombia. En tercer y cuarto lugar, con el 18.8% y 9.4% respectivamente, se ubican la falta de tecnología e innovación y la falta de recurso humano capacitado, son señaladas como otro obstáculo importante.

De igual forma, según Velandia (2019), las MIPYMES enfrentan una serie de debilidades competitivas que limitan su capacidad para competir en el mercado. Una de las principales áreas de vulnerabilidad radica en la falta de recursos para invertir en innovación, tecnología e infraestructura. Las MIPYMES suelen carecer de los recursos financieros suficientes para implementar nuevas tecnologías, mejorar sus procesos de producción o modernizar su infraestructura, lo que las deja rezagadas en términos de eficiencia y productividad en comparación con las grandes empresas.

Además, las MIPYMES a menudo enfrentan dificultades para acceder al financiamiento necesario para impulsar su crecimiento y desarrollo. La falta de acceso a créditos o financiamiento adecuado limita su capacidad para invertir en mejoras o expandir sus operaciones, lo que les impide competir en igualdad de condiciones con otras compañías que cuentan con mayores recursos económicos.

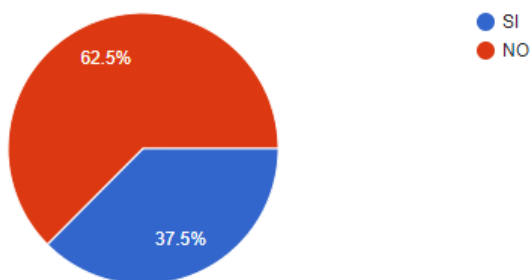
Por otro parte, las MIPYMES a menudo perciben poco atractiva la participación en procesos licitatorios debido a diversas razones. Una de ellas es la dificultad para cumplir con los estándares de calidad, suministro y logística exigidos en este tipo de procesos, lo que puede ser una barrera significativa para su participación. Además, la falta de experiencia en negociaciones de esta índole puede generar inseguridad y desconfianza en las MIPYMES, lo que provoca resistencias para competir en este tipo de escenarios.

Figura 11

Conocimiento requisitos para hacer parte de los acuerdos marco

¿Conoce los requisitos que se deben cumplir para hacer parte de los acuerdos marco?

32 respuestas



Nota. Elaboración propia (2023).

En lo que respecta al conocimiento de los encuestados acerca de los requisitos necesarios para participar en los acuerdos marco de precios, un 62.5% indicó no estar al tanto de dichos requisitos, mientras que un 37.5% afirmó contar con información al respecto.

El resultado de la encuesta puede obedecer a la falta de información y conocimiento sobre los procesos licitatorios y oportunidades publicadas por Colombia Compra Eficiente, pero también al recurso humano sin capacitación en los temas de contratación estatal a través de la tienda virtual, que promueva abrir horizontes y la socialización y capacitación por parte del Estado a las MIPYMES que les oriente frente a las nuevas oportunidades de negocio.

La pregunta 7 de la encuesta, fue diseñada para que los encuestados dieran respuestas abiertas frente a su experiencia con el Estado, teniendo en cuenta el tema central del formulario “Los acuerdos marco de precios”, como se muestra en la gráfica anterior, de las respuestas obtenidas, se relacionan algunas de las más representativas:

1. En la etapa de creación, los acuerdos marcos imponen unas condiciones que difícilmente puede llegar a cumplir una MIPYME. Una vez creados, los recursos que se quedaban en las regiones, a través de procesos de licitación o subasta, se centralizan todos en unas pocas empresas generalmente de Bogotá haciendo cada vez más grandes a las empresas

grandes y concentrando en ellas gran parte de la contratación estatal, (Luz, D. 2023). El encuestado expresa las dificultades que puede llegar a tener una empresa MIPYME por las condiciones que se establecen para ello. Situación advertida por Contreras (2022) al manifestar que, en atención al deber de selección objetiva de las entidades en su etapa de planeación, deben configurar los procesos de contratación con requisitos que sean proporcionales al objeto a contratar, las condiciones generales de los proveedores que sean parte del mercado objetivo y que tengan las capacidades de cumplir el futuro contrato, con el propósito de elegir la oferta que sea más favorable para la entidad en términos de eficiencia y economía.

Así mismo, el encuestado manifiesta que los recursos económicos que antes se percibían en las regiones se concentran en la capital del país y en las grandes empresas. Estas expresiones coinciden con los resultados arrojados en la comparación de los procesos de contratación que se adelantaron por el municipio de Pereira entre los años 2019-2021 a través de las diferentes plataformas o modalidades de contratación, en donde se encontró una disminución de procesos públicos después de la implementación de los acuerdos marco de precios y una concentración de la contratación en el centro del país.

Según León (2015), los acuerdos marco de precios están centralizando la contratación y las empresas pequeñas y medianas se excluyen de las licitaciones públicas que dan origen a los mismos, por no contar con los requisitos allí establecidos, favoreciendo a las grandes empresas del país que presentan mayores capacidades de negociación.

Los procesos contractuales estatales, especialmente los sometidos al Estatuto General de la Contratación son demasiado dispendiosos, lentos y en ocasiones costosos, si tener presente factores exógenos como la corrupción. (Luz, D. 2023). De igual forma, se observa que la contratación estatal es percibida como dispendiosa y generadora de costos administrativos altos

que deben asumir los proveedores o contratistas del Estado, teniendo en cuenta, además, la corrupción que hace que los procesos de contratación no generen transparencia y confianza en los participantes de los procesos de licitación que tienen como resultado los acuerdos marco de precios.

Para Contreras (2022), la contratación pública debe desarrollarse en apego a los principios que la rigen garantizando la pluralidad de participantes, con requisitos de participación amplios, objetivos, incluyentes y no acomodados, pues se queda en el ambiente que se diseñan para facilitar la participación de las grandes empresas y dificultar la de las MIPYMES, toda vez que resulta para estas imposible competir con las capacidades económicas, de producción, comercialización y transporte. Por otra parte, resulta pertinente entender que la adquisición de bienes y servicios por parte de las entidades estatales son el mecanismo para cumplir con los planes, programas y proyectos de la política pública, orientados a cumplir con los fines esenciales del Estado y la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía utilizando de manera óptima y efectiva los recursos públicos.

De igual manera, es posible concluir que la Agencia Nacional para la Contratación Pública no promueve una mayor y mejor participación de las micro, pequeñas y medianas empresas, pues se nota una disminución considerable en el mercado de compras estatales públicas, lo que puede originar el cierre de empresas y aumentar el desempleo, desconociendo la importancia que las MIPYMES tienen en la economía y el desarrollo del país, al ser el 96% de las empresas que aportan de forma significativa al PIB nacional (León, 2015).

Conclusiones

En el análisis de las implicaciones de las normativas gubernamentales asociadas a los acuerdos marco de precios en la contratación pública a través de la plataforma SECOP, se evidencian una serie de consecuencias imprevistas que impactan de manera significativa en las MIPYMES. Estas regulaciones, inicialmente concebidas para mejorar la transparencia y eficiencia en los procedimientos de adquisición estatal, han desencadenado desafíos económicos y estructurales que requieren atención inmediata por parte de las autoridades gubernamentales.

En primer lugar, la imposición de normas de obligatorio cumplimiento ha llevado a una notable reducción en la contratación a través de la plataforma SECOP. A pesar de que la intención original era simplificar los procesos, se han erigido barreras adicionales para las MIPYMES, relegándolas a una posición secundaria en la competencia por contratos gubernamentales. Este cambio repentino ha resultado en una significativa disminución de las oportunidades para las MIPYMES de obtener contratos estatales, afectando directamente sus ingresos y, por ende, limitando su capacidad para contribuir al desarrollo económico de sus respectivas regiones.

El análisis de las cifras ejecutadas y comparadas entre las diversas plataformas de contratación revela una realidad preocupante. Las MIPYMES en varias regiones del país han dejado de percibir ingresos por un monto considerable de \$22.990.464.531. Este valor no solo constituye una pérdida económica para estas empresas, sino también una contribución no realizada al Producto Interno Bruto (PIB) de las ciudades o departamentos en las que se ubican las empresas. Esto resalta la importancia crucial de las MIPYMES en la economía nacional y subraya la necesidad de preservar su participación en los procesos de contratación pública.

Los acuerdos marco de precios, a pesar de su concepción para estandarizar costos y mejorar la eficiencia en la contratación, han tenido un impacto adverso en las MIPYMES como se puede evidenciar con la concentración de la contratación en el centro del país ha agravado la situación, situando a las empresas regionales en una posición desventajosa. Las grandes empresas, con sus recursos y capacidades consolidadas, se benefician de manera desproporcionada, contribuyendo a la formación de monopolios que resultan inalcanzables para las MIPYMES. Este fenómeno no solo distorsiona la competencia, sino que también afecta la diversidad y dinamismo del tejido empresarial regional.

Las consecuencias económicas para las MIPYMES son notorias y variadas. La carencia de competitividad, innovación, tecnología, infraestructura y financiamiento se ha vuelto más evidente al experimentar una disminución en su participación en el mercado debido a su incapacidad para competir con empresas más grandes y equipadas, el estancamiento en las ventas o incluso la disminución de clientes por la obsolescencia de sus bienes o servicios que disminuye a su vez la calidad y la capacidad de producción. Las grandes empresas, al tener una posición más sólida para asumir riesgos y apropiarse de los rendimientos de los procesos de contratación, han dejado a las MIPYMES innovadoras comprometidas en una lucha desigual por mantenerse en el mercado. La incapacidad para competir con estas grandes corporaciones amenaza no solo la supervivencia de las MIPYMES individuales, sino también a la totalidad de la diversidad empresarial regional.

La homogeneización de la contratación pública y la concentración en áreas geográficas específicas están excluyendo a regiones enteras del desarrollo económico. Las comunidades locales, anteriormente beneficiarias de la actividad empresarial diversa, ahora enfrentan la pérdida de ingresos, oportunidades y empleos generados por las MIPYMES. Esto no solo

debilita la vitalidad económica de estas áreas, sino que también limita la capacidad del país para alcanzar un desarrollo equitativo y sostenible.

En este contexto, se torna imperativo que las autoridades gubernamentales revisen estas normativas y consideren ajustes que posibiliten un equilibrio más justo en la competencia. La promoción de la diversidad empresarial y el respaldo activo a las MIPYMES no sólo son fundamentales para impulsar la economía, sino que también fomentan la innovación y la resiliencia a nivel regional. La creación de un entorno propicio para todas las empresas, sin importar su tamaño o ubicación geográfica, es esencial para asegurar un desarrollo económico inclusivo y sostenible a nivel nacional. La revisión y adaptación de estas normativas se presentan como una oportunidad clave para restablecer la equidad en la competencia y revitalizar el papel crucial de las MIPYMES en el tejido económico del país.

Este trabajo de investigación constituye una contribución significativa al estudio del diseño de marcos regulatorios y mecanismos de contratación pública, aspectos que desempeñan un papel crucial en el desarrollo de las MIPYMES y en la vitalidad económica de las regiones. A través de un enfoque exhaustivo en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas inclusivas y equitativas, se busca crear un entorno propicio para que las MIPYMES puedan competir de manera justa y efectiva en los acuerdos marco de precios. Esto implica no solo la creación de normativas y procedimientos que faciliten la participación de las MIPYMES, sino también la promoción de condiciones que fomenten la competencia justa y el acceso equitativo a oportunidades de contratación pública.

En términos de aprendizaje, desde la maestría se proporciona una comprensión más profunda y holística del funcionamiento de las instituciones públicas y su interacción con el sector empresarial, particularmente las MIPYMES. A través del análisis detallado de los casos

prácticos y teorías relevantes, se obtuvieron perspectivas claras sobre cómo las políticas gubernamentales, los marcos regulatorios y los mecanismos de contratación pública pueden influir en el éxito o fracaso de las empresas, especialmente las de menor tamaño. Además, el fortalecimiento de habilidades analíticas, de liderazgo y de gestión proporcionó las herramientas necesarias para identificar y abordar desafíos complejos, así como para aprovechar las oportunidades emergentes en el entorno empresarial y gubernamental.

Recomendaciones

En el complejo ámbito de la contratación pública, es crucial que el Estado establezca rigurosamente acuerdos marco, siguiendo principios fundamentales como la libre competencia y la participación de las MIPYMES, para fomentar la competencia y diversificar el tejido empresarial. Los principios de transparencia y no discriminación deben regir en la elaboración de estos acuerdos, asegurando una participación equitativa de las MIPYMES.

Para mejorar la eficiencia en la contratación pública, se deben introducir mecanismos de competencia y transparencia, así como reformar políticas y prácticas para un uso más eficiente de los recursos públicos. Es esencial que, los criterios de calificación sean objetivos y favorezcan la participación de diversos proveedores, incluyendo a las MIPYMES, evaluando habilidades más allá de la capacidad financiera.

Para avanzar en esta dirección, se presentan las siguientes recomendaciones clave:

Al Municipio de Pereira.

Los gobiernos territoriales pueden contribuir a la elaboración de los pliegos de condiciones para los acuerdos marco, asegurando que reflejen adecuadamente sus necesidades y requisitos específicos. Esto puede incluir la identificación de bienes y servicios prioritarios, la definición de criterios de selección y evaluación, y la inclusión de cláusulas contractuales relevantes para su jurisdicción y en beneficio de las MIPYMES.

Una vez establecidos los acuerdos marco, el municipio tiene la responsabilidad de monitorear y hacer seguimiento de su implementación para garantizar que se cumplan los términos y condiciones acordados. Esto puede implicar la revisión regular de los pedidos realizados, la evaluación del desempeño de los proveedores y la resolución de cualquier problema o discrepancia que surja durante la ejecución del acuerdo.

A la Academia.

La perspectiva académica, como la de una maestría, puede desempeñar un papel vital en la evaluación constante de la idoneidad y la equidad de los requisitos establecidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública. Realizar investigaciones continuas puede revelar posibles barreras innecesarias para las MIPYMES y proporcionar recomendaciones para ajustes que faciliten su participación en los procesos de contratación.

El monitoreo constante de la normatividad vinculada a los acuerdos marco de precios y los incentivos destinados a las MIPYMES es esencial. Este proceso garantizará que las políticas implementadas estén cumpliendo con su propósito de fomentar esa participación de las MIPYMES y permitirá ajustes rápidos y pertinentes en caso de ser necesario.

A las MIPYMES.

Las MIPYMES deben ser proactivas en la búsqueda de fuentes de financiamiento y alternativas estratégicas que les permitan mejorar sus condiciones de participación en los acuerdos marco. Además de mantener una gestión financiera sólida y buscar eficiencias internas, es fundamental que exploren asociaciones estratégicas, tanto con otras compañías como con instituciones financieras. Estas asociaciones pueden proporcionar acceso a recursos adicionales, conocimientos especializados y redes de contactos que fortalezcan su posición en el mercado y les permitan competir en igualdad de condiciones con empresas de mayor tamaño.

Es prioritario acceder a programas gubernamentales de apoyo financiero, que ofrecen los gobiernos como incentivos y subsidios específicos para empresas de menor tamaño, destinados a impulsar su crecimiento y desarrollo. Estos programas pueden incluir líneas de crédito preferenciales, subvenciones para proyectos de inversión, capacitación empresarial y asistencia técnica, entre otros beneficios. Al aprovechar estos recursos, las MIPYMES pueden mejorar su

capacidad financiera y competitiva, lo que les permite participar activamente en los acuerdos marco y expandir su presencia en el mercado.

Además, desarrollar estrategias innovadoras es crucial para el éxito a largo plazo de las MIPYMES, lo que puede implicar la adopción de tecnologías emergentes para mejorar la eficiencia operativa, la diversificación de productos o servicios para atender nuevas necesidades del mercado o la exploración de nuevos modelos de negocio que aprovechen las tendencias actuales. Al innovar de manera constante, las MIPYMES pueden diferenciarse de la competencia, abrir nuevas oportunidades de crecimiento y consolidarse como actores clave en los acuerdos marco y en el mercado en general.

En resumen, el camino hacia una contratación pública más inclusiva y equitativa para las MIPYMES implica una colaboración estrecha entre diversos actores, desde el Estado hasta la academia y las propias MIPYMES. La implementación de criterios justos, la evaluación constante de la normatividad y la generación de políticas públicas efectivas son esenciales para superar las barreras actuales y construir un sistema de contratación pública que beneficie el desarrollo económico del país en su conjunto. Adoptar estas recomendaciones no sólo fortalecerá la participación de las MIPYMES en los acuerdos marco de precios, sino que también contribuirá a la creación de un entorno empresarial más dinámico, competitivo e inclusivo.

La colaboración activa entre el Estado, las entidades gubernamentales, los gremios empresariales y la academia es esencial para generar políticas públicas que respalden a las iniciativas empresariales. Este proceso de articulación puede traducirse en programas de apoyo, capacitación y asesoramiento específicos para fortalecer las capacidades de las MIPYMES y facilitar su participación en los acuerdos marco.

En este sentido, el apoyo del gobierno se vuelve fundamental para ayudar a las MIPYMES a superar estas barreras. Es necesario implementar políticas y programas que promuevan el acceso al financiamiento, brinden asistencia técnica en áreas como la gestión empresarial y la adopción de tecnologías, y faciliten la participación en procesos licitatorios y de contratación pública. Esto permitirá que los emprendimientos mejoren su competitividad, aumenten su participación en el mercado y contribuyan al crecimiento económico y la generación de empleo.

Referencias bibliográficas

- Baena Paz, G. (2014). Metodología de la investigación. Primera edición ebook. México, 2014.
- Caballero Duarte, A. (2017, 2018). Hacia el mejoramiento de la compra pública en el Ministerio de Defensa Nacional a través del acuerdo marco de precio de intendencia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017. 2018
- Chacón, F. (2018). La concentración del gasto público y sus efectos sobre las MIPYMES en América Latina. Revista de Economía del Caribe, (22), 77-96.
- Colombia Compra Eficiente (17 de noviembre de 2021). Funciones de Colombia Compra Eficiente.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Radicado No. 11001-03-26-000-2016-00017-00 56307, (2021)
- Correa Agatón, D. (2020). La estandarización internacional de los acuerdos marco de precios y las vicisitudes de su implementación en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020.
- Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. 26 de mayo de 2015.
- Decreto 310 de 2021. Por el cual se reglamenta el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, sobre las condiciones para implementar la obligatoriedad y aplicación de los Acuerdos Marco de Precios y se modifican los artículos 2.2.1.2.1.2.7 y 2.2.1.2.1.2.12 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Municipal. 25 de marzo de 2021.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. Modalidades de selección del Contratista. S.f.

Departamento de Planeación Nacional. CONPES aprueba política pública que permitirá mejorar la eficiencia en las compras del Estado Colombiano. (29 de octubre de 2020).

Fuentes Barrera, I. (2016). Los acuerdos marco de precios en Colombia regulan la actividad contractual en todas las entidades públicas.

<http://instipp.edu.ec/Libreria/libro/Metodologia%20Investigacion.pdf>

<https://www.anif.com.co/comentarios-economicos-del-dia/retos-y-oportunidades-de-las-pymes/>

[https://www.colombiacompra.gov.co/SECOP/colombia-compra-](https://www.colombiacompra.gov.co/SECOP/colombia-compra-eficiente#:~:text=El%20Gobierno%20de%20Colombia%20reconoce,de%20noviembre%203%20de%202011.)

[eficiente#:~:text=El%20Gobierno%20de%20Colombia%20reconoce,de%20noviembre%203%20de%202011.](https://www.colombiacompra.gov.co/SECOP/colombia-compra-eficiente#:~:text=El%20Gobierno%20de%20Colombia%20reconoce,de%20noviembre%203%20de%202011.)

<https://www.dnp.gov.co/Paginas/CONPES-aprueba-politica-publica-que-permitira-mejorar-la-eficiencia-en-las-compras-del-Estado-colombiano.aspx>

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gerentes/Modulo4/tema-2/1-modalidades.html>

Lahera, P, E. (2004). Política y políticas públicas. Naciones Unidas.

León Vanegas, J. (2015). Pequeñas y Medianas Empresas ¿Excluidas en los Acuerdos Marco? Universidad Militar Nueva Granada.

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. 16 de julio de 2007. D.O. No. 46.691

Ley 1955 de 2019. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad. 25 de mayo de 2019

Molano, R. (2014). Impacto de las Acuerdos Marco de Precios en la Contratación Estatal.

- Muñoz Razo, C. (2011). *Cómo elaborar y asesorar una investigación de tesis*. Segunda Edición. PEARSON EDUCACIÓN, México, 2011.
- Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2023). *Informe del Tejido Empresarial*.
- Piga, G. (2016). *Competition and the Efficiency of Public Procurement*. En K. V. Thai, E. E. Ramirez y G. A. Gamble (Eds.), *The Routledge Companion to Strategic Procurement*.
- Quiroga Contreras, J. (2022). *Los principios de transparencia y selección objetiva en los acuerdos marco de precio en Colombia*. Universidad Católica de Colombia.
- Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/7169>.
- Rodríguez, R. (2022). *Análisis jurídico de los acuerdos marco del sistema de compras públicas en Colombia y su posible afectación a la autonomía de las entidades territoriales*.
- Santa María Salamanca, M. (2021). *Retos y oportunidades de las PYMES*. Centro de Estudios Económicos – ANIF. Diciembre 9 de 2021.
- Segura Carvajal, M. (2017). *Importancia y aplicación del acuerdo marco de precio: Frente al principio de transparencia en la función pública*. Bogotá. Universidad Católica de Colombia, 2017.
- Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público*. Tercera Edición. Columbia University, España, 2000.
- Velandia Venegas, L. (2019). *Acuerdos marco de precios celebrados en el año 2013 por Colombia Compra Eficiente. Perspectivas en su utilización*. Revista OIDLES, n. 26 (junio 2019).
- Yukins, C., & Schooner, S. L. (2006). *Emergencias y Contratación Pública: Lo que Aprendimos de Katrina*. *Public Procurement Law Review*.

Apéndices

Apéndice A

Ficha de recolección de datos SECOP

Procesos de adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización SECOP I y II

Ítem	No. de proceso	Objeto	Proveedor seleccionado	Domicilio del proveedor	MIPYME Si/No	Presupuesto oficial
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						

9

10

Nota. Esta tabla constituye la ficha de recolección de datos de las plataformas consultadas.

Apéndice B

Ficha de recolección de datos TVEC

Procesos de adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización TVEC

Ítem	No. De Orden de Compra	Instrumento	Plazo de ejecución	Proveedor seleccionado	Domicilio del proveedor	MIPYME Si/No	Valor de la orden
1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							

Nota. Esta tabla constituye la ficha de recolección de datos de las plataformas consultadas.

Apéndice C

Ficha técnica de la encuesta

Nombre	Encuesta de percepción a cerca de la implementación de los acuerdos marco de precios como nueva modalidad de contratación.
Objetivo	Evaluar la percepción de las empresas MIPYMES frente a los beneficios o desventajas de los acuerdos marco de precios.
Tipo de encuesta	La encuesta que se aplicará es descriptiva, pues tiene como fin obtener información de las empresas frente los acuerdos marco de precios como modalidad de contratación del Estado y su aporte al desarrollo económico de las regiones. Se analizarán las variables descriptivas con el fin de conocer la opinión de los encuestados en relación con el tema de intención.
Cuestionario	Implementación de los acuerdos marco de precios. Preguntas acerca de los beneficios o desventajas de los acuerdos marco para las MIPYMES, el ingreso a los mismos y su relación con el desarrollo económico de la región.
Metodología	Encuesta descriptiva que tiene por objeto conocer la percepción de los encuestados frente a los acuerdos marco de precios en Colombia.
Universo	Empresas MIPYMES registradas en la plataforma SECOP II.

Tamaño de la muestra Se realizarán 120 encuestas a los empresarios MIPYMES, con preguntas cerradas, de selección múltiple que permitirá mayor facilidad de respuesta y una abierta para conocer las percepciones de los encuestados frente a su interacción con la contratación pública.

Nota. elaboración propia

Apéndice D

URL de la encuesta.

Encuesta de opinión: Acuerdos Marco de Precios. Ficha técnica.

<https://forms.gle/wkRQdPaHJwwKnNpRA>

Apéndice E

Resultados de la encuesta

¿Conoce los acuerdos marco de precios vigentes en Colombia?	¿Qué beneficios ha traído la implementación de los acuerdos marco para las MIPYMES?	¿Qué desventajas ha traído la implementación de los acuerdos marco para las MIPYMES?	¿Cree que los acuerdos marco de precios afectan el desarrollo económico de las regiones?	¿Qué factores pueden dificultar el ingreso de las MIPYMES a los acuerdos marco?	¿Conoce los requisitos que se deben cumplir para hacer parte de los	¿Cuál ha sido su experiencia al interactuar con el Estado, a través de la contratación pública.
---	---	--	--	---	---	---

acuerdos

marco?

SI	Incremento de la competitividad	Restricción de la competencia	SI	Falta de recursos financieros	NO	Aunque la plataforma para contratar pareciera transparente, se observa poca pluralidad en los procesos.
SI	Acceso a nuevos mercados	Restricción de la competencia	SI	Falta de recursos financieros	SI	.
SI	Mayor participación en la contratación	Falta de flexibilidad	SI	Falta de tecnología e innovación	NO	La verdad es el que tenga el amigo que adjudique
SI	Acceso a nuevos mercados	Falta de flexibilidad	SI	Falta de recurso humano capacitado	SI	Es garantista y transparente

NO	Mayor participación en la contratación	Costos administrativos	SI	Capacidad técnica	NO	Plataformas no muy amigables y funcionales
SI	Mayor participación en la contratación	Costos administrativos	SI	Falta de recursos financieros	SI	Excelente
SI	Mayor participación en la contratación	Falta de flexibilidad	NO	Falta de tecnología e innovación	SI	No la he tenido de manera empresarial, solo personal
SI	Acceso a nuevos mercados	Restricción de la competencia a	SI	Falta de tecnología e innovación	NO	Es una experiencia muy agradable y muy competitiva
NO	Acceso a nuevos mercados	Ausencia de transparencia	NO	Falta de recurso humano capacitado	NO	Ampliar conocimientos sobre diferentes temas públicos que no tenía en conocimiento.

NO	Acceso a nuevos mercados	Costos administrativos	SI	Falta de recursos financieros	NO	Demora, manipulación política, mucho trámite
----	--------------------------	------------------------	----	-------------------------------	----	--

SI	Mayor participación en la contratación	Ausencia de transparencia	SI	Capacidad técnica	SI	Excelente
----	--	---------------------------	----	-------------------	----	-----------

SI	Acceso a nuevos mercados	Restricción de la competencia	NO	Falta de recursos financieros	NO	Soy independiente
----	--------------------------	-------------------------------	----	-------------------------------	----	-------------------

SI	Acceso a nuevos mercados	Restricción de la competencia	SI	Capacidad técnica	SI	En la etapa de creación, los acuerdos marcos imponen unas condiciones que difícilmente pueden llegar a cumplir una MIPYME. Una vez creados, los recursos que se
----	--------------------------	-------------------------------	----	-------------------	----	---

quedaban en las regiones a través de procesos de licitación o subasta, se centralizan todos en unas pocas empresas generalmente de Bogotá haciendo cada vez más grandes a las empresas grandes y concentrando en ellas gran parte de la contratación estatal.

SI	Acceso a nuevos mercados	Restricción de la competencia a	SI	Capacidad técnica	SI	Aprendizaje constante al adelantar los procesos de
----	--------------------------	---------------------------------	----	-------------------	----	--

contratación,
conocimiento de
acuerdos marco
y la forma de
implementarlos

SI	Acceso a nuevos mercados	Falta de flexibilidad	SI	Falta de tecnología e innovación	NO	La calidad de los productos y los precios no son acertados para la economía pública del país.
----	--------------------------------	--------------------------	----	--	----	---

SI	Mayor participación en la contratación	Restricción de la competenci a	SI	Falta de recursos financieros	NO	En el proceso de contratación pasa por muchas áreas que revisan requisitos y tiende a ser demorado en ciertos casos, por devolución
----	---	---	----	-------------------------------------	----	--

o solicitud de documentos.

SI	Incremento de la competitividad	Restricción de la competencia	SI	Falta de tecnología e innovación	SI	Los procesos contractuales estatales, especialmente los sometidos al Estatuto General de la Contratación son demasiado dispendiosos, lentos y en ocasiones costosos, si tener presente factores exógenos como la corrupción.
SI	Acceso a nuevos mercados	Restricción de la competencia	SI	Falta de recursos financieros	SI	Buena

SI	Mayor participación en la contratación	Costos administrativos	NO	Falta de recursos financieros	NO	Buena
SI	Mayor participación en la contratación	Falta de flexibilidad	NO	Capacidad técnica	SI	Positiva en el marco del acceso a oportunidades del mercado.
SI	Mayor participación en la contratación	Falta de flexibilidad	NO	Falta de recursos financieros	NO	Buena
SI	Mayor participación en la contratación	Falta de flexibilidad	NO	Capacidad técnica	SI	Participación en la redacción y estructuración de procesos contractuales desde una entidad pública (Rol comprado)

NO	Mayor participación en la contratación	Costos administrativos	NO	Capacidad técnica	NO	Que la plataforma virtual los precios son más costosos
SI	Incremento de la competitividad	Costos administrativos	NO	Falta de recursos financieros	NO	Buena
NO	Acceso a nuevos mercados	Restricción de la competencia a	NO	Falta de recursos financieros	NO	Np
SI	Mayor participación en la contratación	Falta de flexibilidad	NO	Falta de recursos financieros	SI	El proceso contractual del Estado Colombiano es totalmente rígido en referencia la competencia legal de costos por parte de los oferentes

SI	Incremento de la competitividad	Ausencia de transparencia	SI	Falta de recurso humano capacitado	NO	Es para los amigos de la administración
SI	Acceso a nuevos mercados	Falta de flexibilidad	SI	Capacidad técnica	NO	Cada día se aprende más y se debe ser mejor
NO	Acceso a nuevos mercados	Restricción de la competencia	SI	Falta de recursos financieros	NO	Ninguna
NO	Incremento de la competitividad	Costos administrativos	SI	Falta de tecnología e innovación	NO	Aún no he tenido la oportunidad
SI	Acceso a nuevos mercados	Restricción de la competencia	SI	Capacidad técnica	NO	Limitante
SI	Incremento de la competitividad	Falta de flexibilidad	SI	Capacidad técnica	NO	Fortalecimiento de conocimientos, aprendizaje

NO	Acceso a nuevos mercados	Restricción de la competenci a	NO	Falta de tecnología e innovación	NO	Ha sido funesta por la corrupción administrativa y la permisividad con los contratistas que tercerizan el servicio a prestar
----	--------------------------------	---	----	--	----	---