

Documento

Identificación y análisis de los obstáculos normativos y procedimentales que limitan el acceso de las Mipymes a los procesos de Compras Públicas

Departamento Nacional de Planeación

Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial

Subdirección de Productividad, Internacionalización y Competencia

Versión aprobada 1- 10/02/2020

Bogotá, D.C., 10 de febrero de 2020

Contenido

1.	Introducción	3
2.	Revisión de literatura.....	4
2.1.	Definiciones	4
2.2.	Modalidades de contratación	4
2.3.	Marco Legal	7
2.4.	Obstáculos según la etapa del proceso	8
3.	Contexto	9
3.1.	Información de SECOP II	9
3.2.	Información de la Tienda Virtual del Estado Colombiano - TVEC.....	11
4.	Encuesta diagnóstica	12
4.1.	Resultados de la encuesta a entidades públicas	12
4.1.1.	Información general	12
4.1.2.	Participación de las Mipymes	13
4.1.3.	Plataforma SECOP II	14
4.1.4.	Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC)	15
4.1.5.	Garantías	15
4.1.6.	Registro Único de Proponentes (RUP)	16
4.1.7.	Codificación Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas	16
4.2.	Resultados de encuesta a empresas.....	16
4.2.1.	Información general	16
4.2.2.	Participación de las Mipymes	18
4.2.3.	Plataforma SECOP II	18
4.2.4.	Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC)	19
4.2.5.	Garantías	19
4.2.6.	Registro Único de Proponentes (RUP)	19
4.2.7.	Codificación Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas	19
5.	Identificación y análisis de obstáculos	19
5.1.	Obstáculos normativos	19
5.2.	Obstáculos procedimentales	21
6.	Propuestas para superar obstáculos.....	22
6.1.	Propuestas para superar obstáculos normativos.....	22
6.2.	Propuestas para superar obstáculos procedimentales.....	23
7.	Conclusiones.....	24
	Bibliografía.....	26

1. Introducción

Actualmente en Colombia se direcciona alrededor del 35,7 % del PIB para satisfacer la demanda de bienes y servicios necesarios para el funcionamiento del Gobierno (OECD, 2016). Este gasto permite ampliar el horizonte de proveedores de los productos de las empresas (en su mayoría nacionales), y contribuye a la generación de nuevos empleos y a su crecimiento.

Por otra parte, en el marco del documento CONPES 3956 Política de Formalización Empresarial, se evidenció la importancia de contribuir al desarrollo de las empresas materializando los beneficios de ser formal. Uno de los beneficios identificados es la promoción de las compras públicas, de esta forma, es importante conocer cómo es el acceso de las empresas en especial las micro, pequeñas y medianas empresa (Mipymes) a este mercado.

En este sentido, el presente documento desarrolló un diagnóstico del mercado de compras públicas en Colombia. Para empezar, encontrará el marco conceptual y legal sobre las compras públicas en la sección 2. En la sección 3, encontrará el diseño y los resultados de dos encuestas de diagnóstico realizadas en 2019. Seguidamente, en la sección 4, se identificó y analizó los obstáculos normativos y procedimentales hallados en el diagnóstico de las secciones previas. Finalmente, en las secciones 5 y 6 se presentan las propuestas de cómo superar los obstáculos identificados y las conclusiones del documento, respectivamente.

Agradecemos las contribuciones realizadas por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y otros de los miembros que hacen parte del Comité Técnico Mixto de Formalización Empresarial. Así mismo a las entidades públicas y los empresarios que diligenciaron la encuesta de diagnóstico sobre los procesos de compras públicas en los que han participado.

2. Revisión de literatura

2.1. Definiciones

Micro, pequeña y mediana empresa (Mipyme): El Decreto 957 de 2019 define los rangos para determinar el valor de los ingresos por actividades ordinarias anuales para la definición del tamaño empresarial, según el sector económico.

Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP: Es el medio de información oficial de toda la contratación realizada con recursos públicos. El SECOP es el punto único de ingreso de información para las entidades que contratan con cargo a recursos públicos, los entes de control y la ciudadanía. Este sistema está conformado por tres plataformas administradas por Colombia Compra Eficiente: SECOP I, SECOP II y la Tienda Virtual del Estado Colombiano.

SECOP I: Plataforma en la cual las entidades que contratan con cargo a recursos públicos publican los documentos del proceso. El SECOP I es una plataforma exclusivamente de publicidad.

SECOP II: Plataforma transaccional para gestionar en línea todos los procesos de contratación, con cuentas para entidades y proveedores, y vista pública para cualquier tercero interesado en hacer seguimiento a la contratación pública.

Tienda Virtual del Estado Colombiano: Plataforma transaccional de comercio electrónico a través del cual se adquieren: i) bienes y servicios a través de los Acuerdos Marco de Precios; ii) bienes y servicios al amparo de Contratos de Agregación de Demanda; y iii) bienes en la modalidad de Mínima Cuantía en Grandes Superficies.

Registro Único de Proponentes – RUP: Es un registro administrado por las cámaras de comercio, en el cual deben estar inscritas las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con domicilio en Colombia, interesadas en participar en procesos de contratación convocados por las Entidades Estatales.

Codificación Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas (UNSPSC, por sus siglas en inglés): Es una metodología uniforme de codificación utilizada para clasificar productos y servicios fundamentada en un arreglo jerárquico y en una estructura lógica. Este sistema de clasificación permite codificar productos y servicios de forma clara ya que se basa en estándares acordados por la industria los cuales facilitan el comercio entre empresas y gobierno. La versión implementada en Colombia es la UNSPSC, V.14.080, traducida al español (Colombia Compra Eficiente, 2020).

2.2. Modalidades de contratación

En los procesos de compras públicas se encuentran estipuladas diferentes modalidades, que están reglamentadas y se utilizan para unas causales específicas. Cabe resaltar que

indiferente a la modalidad que se selecciona por la entidad pública para realizar el proceso de compra, este deberá cumplir con los principios de transparencia, economía, responsabilidad y las siguientes reglas:

1. Se dará publicidad a todos los procedimientos y actos.
2. Sin excepción, las ofertas presentadas dentro de cada uno de los procesos de selección deberán ser evaluadas de manera objetiva, aplicando en forma exclusiva las reglas contenidas en los pliegos de condiciones o sus equivalentes.

A continuación, en la Tabla 1 se hace una descripción general de las modalidades:

Tabla 1. Modalidades de contratación.

Modalidad	Descripción	Causales
<i>Licitación Pública</i>	Es el procedimiento mediante el cual la entidad estatal formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccione entre ellas la más favorable. Cuando la entidad estatal así lo determine, la oferta en un proceso de la licitación pública podrá ser presentada total o parcialmente de manera dinámica mediante subasta inversa ¹ , en las condiciones que fije el reglamento.	Regla general exceptuando los casos de las otras modalidades.
<i>Selección abreviada</i>	La selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que, por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.	<ul style="list-style-type: none"> a) Bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización. b) Contratación de menor cuantía². c) Prestación de servicios en salud (Ley 100 de 1993 y Ley 1122 de 2007). d) Contratación desierta en licitación pública, dentro de los cuatro meses siguientes a la declaración desierta.

¹ Subasta inversa: es el mecanismo por el cual los interesados en ofrecer sus bienes y servicios realizan una puja dinámica, mediante la reducción sucesiva de sus precios durante un tiempo determinado. Obtenido de: <http://www.aplicaciones-mcit.gov.co/guiapymes/c8i9.html>

² El artículo 2, numeral 2b, de la Ley 1150 de 2007 define como contratación de menor cuantía aquellos procesos que estén en los rangos descritos a continuación: Para las entidades que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.200.000 SMLMV, la menor cuantía será hasta 1.000 SMLMV. Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 850.000 SMLMV e inferiores a 1.200.000 SMLMV, la menor cuantía será hasta 850 SMLMV. Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 400.000 SMLMV e inferior a 850.000 SMLMV, la menor cuantía será hasta 650 SMLMV. Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 120.000 SMLMV e inferior a 400.000 SMLMV, la menor cuantía será hasta 450 SMLMV. Las que tengan un presupuesto anual inferior a 120.000 SMLMV, la menor cuantía será hasta 280 SMLMV.

<i>Modalidad</i>	<i>Descripción</i>	<i>Causales</i>
		<p>e) Enajenación de bienes, exceptuando los contemplados en la Ley 226 de 1995.</p> <p>f) Productos de origen o destinación agropecuarios.</p> <p>g) Los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las Empresas Industriales y Comerciales Estatales y de las Sociedades de Economía Mixta, con excepción de los contratos que a título enunciativo identifica el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.</p> <p>h) Los contratos de las entidades, a cuyo cargo se encuentre la ejecución de los programas de protección de personas amenazadas, programas de desmovilización y reincorporación a la vida civil de personas y grupos al margen de la ley, grupos vulnerables.</p> <p>i) La contratación de bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional.</p>
<i>Concurso de méritos</i>	<p>Corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación. De conformidad con las condiciones que señale el reglamento, en desarrollo de estos procesos de selección, las propuestas técnicas o de proyectos podrán ser presentadas en forma anónima ante un jurado plural, impar deliberante y calificado.</p>	
<i>Contratación directa</i>	<p>En la contratación directa las entidades compradoras pueden celebrar contratos con personas naturales o jurídicas sin llevar a cabo un proceso de selección abierto al público.</p>	<p>a) Urgencia manifiesta.</p> <p>b) Contratación de empréstitos (préstamos/créditos).</p> <p>c) Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.</p> <p>d) La contratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de</p>

<i>Modalidad</i>	<i>Descripción</i>	<i>Causales</i>
		<p>Seguridad, que necesiten reserva para su adquisición.</p> <p>e) Los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas.</p> <p>f) Los contratos de encargo fiduciario que celebren las entidades territoriales cuando inician el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos.</p> <p>g) Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado.</p> <p>h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales.</p> <p>i) El arrendamiento o adquisición de inmuebles.</p> <p>j) La contratación de bienes y servicios de la Dirección Nacional de Inteligencia, que requieran reserva para su adquisición.</p>
<i>Contratación mínima cuantía</i>	Es una contratación cuyo valor no excede del 10 % de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto.	

2.3. Marco Legal

<i>Año</i>	<i>Decreto / Ley</i>	<i>Estado actual</i>	<i>Importancia en compras públicas</i>
1993	Ley 80 de 1993	Vigente con modificaciones	Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
1995	Ley 190 de 1995	Vigente	Art. 51: - Información pública y en un lenguaje sencillo sobre las compras de la entidad. - Vigilancia de los procesos de contratación: En municipios: Personero municipal. En departamentos y a nivel central: Procuraduría General.
2000	Ley 590 de 2000 modificada por Ley 905 de 2004	Vigente con modificaciones	Disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.
2007	Ley 1150 de 2007	Vigente	Introducción de 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.

<i>Año</i>	<i>Decreto / Ley</i>	<i>Estado actual</i>	<i>Importancia en compras públicas</i>
2011	Decreto Ley 4170 de 2011	Vigente	Creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, se determinan sus objetivos y estructura. - Rol del Consejo Directivo en el que participa DNP.
2013	Decreto 1510 de 2013	Vigente	Reglamento del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.
2015	Decreto 1082 de 2015	Vigente	Decreto Único Reglamentario de Compras Públicas

2.4. Obstáculos según la etapa del proceso

Un estudio realizado por el Grupo de Trabajo de Ambiente de Negocios (BEWG, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial sobre políticas para promover la participación de las Mipymes en procesos de contratación pública, muestra los principales obstáculos que estas empresas enfrentan al intentar participar en ellos, de acuerdo con la etapa del proceso en que se encuentren. En la Tabla 2 se presentan las barreras identificadas en el estudio mencionado.

Tabla 2 Obstáculos para las Mipymes en la contratación pública por etapas del proceso

<i>Etapa del proceso de contratación</i>	<i>Obstáculo identificado</i>
<i>Previa al proceso</i>	Restringida comunicación y publicación de oportunidades contractuales. Criterios de calificación rígidos, con énfasis en experiencia y tamaño empresarial.
	Procesos de licitación no competitivos. Dificultades debido al tamaño de los contratos: en algunos casos inevitablemente los procesos de compras públicas discriminan en contra de las empresas de menor tamaño que no tienen la capacidad de suplir la oferta solicitada en grandes contratos.
<i>Aplicación</i>	Limitación en la calidad y claridad de la información provista. Excesiva burocracia. Excesivos requisitos de garantías financieras (depósitos de garantía de oferta). Cortos plazos de tiempo para preparar cotizaciones: empresas pequeñas pueden presentar falta de recursos para preparar sus cotizaciones en corto tiempo.
	Falta de capacidad para redactar una oferta formal. Falta de claridad en los criterios de selección - no es claro cómo atender mejor los requerimientos del gobierno.
<i>Selección</i>	Excesivos requerimientos de información (lo cual se agrava cuando el gobierno no tiene suficiente información). Preferencia por oferentes grandes con experiencia de larga trayectoria.

**Etapa del
proceso de
contratación**

Obstáculo identificado

Etapa de post-selección	Discriminación institucionalizada.
	Enfoque en el precio y no en el valor generado.
	Ausencia de explicación de los resultados de la adjudicación.
	Inadecuadas condiciones de pago: largos términos de pago, o términos definidos no se cumplen o se demoran. .
	No hay retroalimentación para aprendizajes futuros.
	Dificultades para atender y manejar las reclamaciones.

Fuente: (Business Environment Working Group - BEWG, 2017).

3. Contexto

3.1. Información de SECOP II

En esta sección se presenta una descripción de cómo ha sido, en los últimos cuatro años, la participación de las Mipymes en los procesos de contratación pública que se publican en la plataforma SECOP II.

La Tabla 3 presenta la participación de las Mipymes en contratación pública de manera agregada, y la Tabla 4 por modalidad de selección, de acuerdo con información obtenida de la base de datos abiertos de SECOP II, de las cuales se puede extraer la siguiente información:

- La participación de las Mipymes en contratación pública por número de contratos y por valor es menor a la participación de las grandes empresas.
- La participación de las Mipymes en contratación pública por número de contratos y por valor ha ido disminuyendo en los últimos años, pasando de 30 % por número de contratos y 37 % por monto del contrato en el año 2015, a 18 % y 17 % en el año 2018, respectivamente.
- La participación de las Mipymes en número de contratos y valor es similar si se mira la información de manera agregada (Tabla 3), pero si se descompone por modalidad sí se presentan grandes diferencias, como se observa en la Tabla 4 para el año 2018.

Tabla 3 Contratos con las Mipymes SECOP II

Año	Participación Mipymes		Participación No Mipymes	
	Por Número	Por valor	Por Número	Por valor
2015	30 %	37 %	70 %	63 %
2016	21 %	31 %	79 %	69 %
2017	19 %	26 %	81 %	74 %
2018	18 %	17 %	82 %	83 %

Fuente: (CCE, 2019a)

- Para el año 2018, las modalidades en las que las Mipymes presentaron mayor participación que empresas No Mipymes fueron: i) por volumen: concurso de méritos abierto, mínima cuantía, selección abreviada de menor cuantía y selección abreviada subasta inversa; y ii) por valor: mínima cuantía.

Tabla 4 Contratos de Entidades Estatales con las Mipymes por modalidad, 2018

AÑO 2018 Modalidad de selección	Mipymes		No Mipymes		Participación de cada modalidad en total	
	Número contratos	Valor	Número contratos	Valor		
Concurso de méritos abierto	61 %	26 %	39 %	74 %	1 %	3 %
Contratación directa	7 %	9 %	93 %	91 %	64 %	16 %
Contratación directa (con ofertas) ³	13 %	3 %	87 %	97 %	3 %	19 %
Contratación régimen especial	12 %	17 %	88 %	83 %	13 %	4 %
Contratación régimen especial (con ofertas) ⁴	43 %	16 %	57 %	84 %	1 %	5 %
Enajenación de bienes con sobre cerrado	33 %	10 %	67 %	90 %	0 %	0 %
Enajenación de bienes con subasta	33 %	86 %	67 %	14 %	0 %	0 %
Licitación pública	47 %	21 %	53 %	79 %	1 %	35 %
Licitación pública - Acuerdo Marco de Precios	36 %	0 %	64 %	0 %	0 %	0 %
Licitación pública - obra pública	32 %	11 %	68 %	89 %	0 %	5 %
Mínima cuantía	61 %	65 %	39 %	35 %	13 %	1 %
Selección abreviada de menor cuantía	68 %	38 %	32 %	62 %	2 %	5 %
Selección abreviada de menor cuantía sin manifestación de interés	39 %	2 %	61 %	98 %	0 %	2 %
Selección abreviada subasta inversa	67 %	44 %	33 %	56 %	2 %	5 %
Total	18 %	17 %	82 %	83 %	100 %	100 %

Fuente: (CCE, 2019a)

³ En SECOP II los contratos de prestación de servicio se deben adelantar a través de la modalidad de contratación directa (sin oferta). Para el resto de causales de contratación directa que establecen las normas en materia contratación pública, se deben adelantar los procesos a través de la modalidad de contratación directa (con oferta).

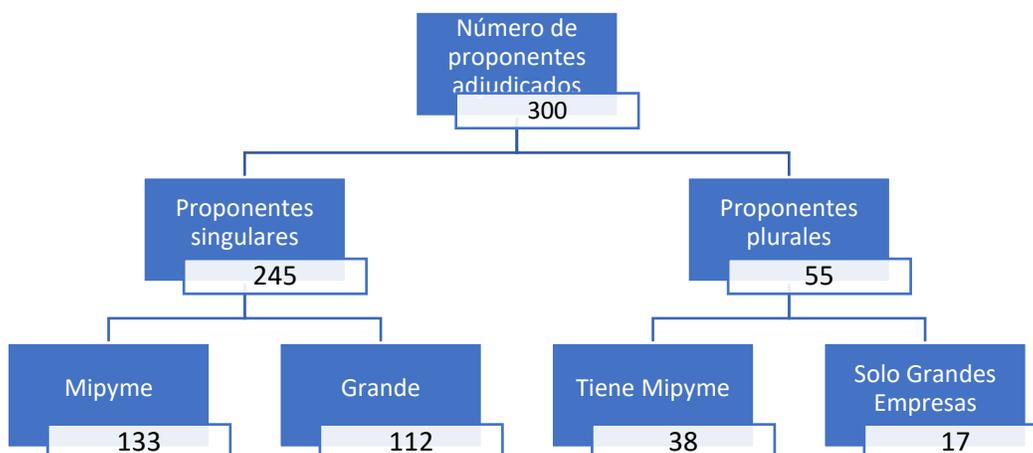
⁴ En SECOP II hay dos módulos para gestionar los procesos de contratación de Régimen Especial: con ofertas y sin ofertas. El módulo con ofertas permite recibir las ofertas de los proponentes en línea, mientras que el módulo sin ofertas no tiene esta opción por ser procesos donde no hay pluralidad de proponentes para seleccionar contratista.

3.2. Información de la Tienda Virtual del Estado Colombiano - TVEC

En esta sección se busca analizar la participación de las Mipymes en los procesos de compra pública hechos a través de procesos de agregación de demanda (Acuerdos Marco de Precios), registrados en la plataforma de la Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC). En la Figura 1 se presenta una síntesis de lo enunciado.

De acuerdo con información suministrada por Colombia Compra Eficiente, a 31 de diciembre de 2018 se habían adjudicado 300 proponentes para los Acuerdos Marco de Precios, de los cuales 245 (81,6 %) eran proponentes singulares⁵ y 55 (18,4 %) proponentes plurales⁶. Dentro de los proponentes singulares, más de la mitad eran Mipymes (54,2 %). Así mismo, la proporción de proponentes plurales que contenían al menos una Mipyme era del 69,1 %, lo cual indica que esta forma de asociación ha sido otro medio utilizado por las Mipymes para presentarse a procesos de compras públicas.

Figura 1 Participación de las Mipymes en Instrumentos de Agregación de Demanda de la TVEC



Fuente: (CCE, 2019b)

Como se puede evidenciar en la

Tabla 5, la mayor participación de las Mipymes como proveedoras en los Acuerdos Marco se da en bienes de las categorías de vestuario (dotaciones escolares y para trabajadores), educación (Programa de Alimentación Escolar – PAE y material pedagógico) y servicios generales (elementos para emergencias, aseo y cafetería, consumibles de impresión).

⁵ Cuando un proveedor se suscribe a un proceso de selección solo, se le denomina Proponente singular.

⁶ Un proponente plural es cuando dos o más proveedores se unen para conformar una unión temporal, consorcio o promesa de sociedad futura.

Tabla 5 Participación de las Mipymes y empresas grandes en categorías de Acuerdos Marco

Categoría de los Acuerdos Marco de Precios	Mipyme		Grande	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Educación	46	77 %	14	23 %
Servicios Generales	46	62 %	28	38 %
Vestuario	14	93 %	1	7 %
Salud	5	33 %	10	67 %
Tecnología	40	46 %	47	54 %
Seguros	0	0 %	3	100 %
Transporte	11	26 %	32	74 %

Fuente: (CCE, 2019b)

4. Encuesta diagnóstica

Para comprender las particularidades del mercado de compras públicas actual realizamos una encuesta diagnóstica para entidades públicas y otra para empresas privadas. La encuesta tuvo el objetivo de identificar y validar los obstáculos que la literatura muestra. Estas fueron diseñadas por el DNP y en su proceso de construcción recibieron retroalimentación de Colombia Compra Eficiente, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), el Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud) y la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI).

Una vez se tuvieron en cuenta todos estos comentarios, las encuestas estuvieron abiertas para ser diligenciadas entre el 20 de septiembre de 2019 y el 3 de diciembre de 2019. Recibimos 36 encuestas diligenciadas por entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal, y 579 encuestas diligenciadas por empresarios.

Las encuestas fueron difundidas por redes sociales, por miembros del Comité Técnico Mixto de Formalización Empresarial, miembros de las Comisiones Regionales de Competitividad y la Federación Colombiana de Municipios.

4.1. Resultados de la encuesta a entidades públicas

4.1.1. Información general

Del total de 36 entidades públicas que respondieron la encuesta, el 78 % de las entidades tienen un equipo dedicado a los procesos de compras públicas o que entre sus funciones

tienen la atención a estos procesos. Alrededor del 70 % de las entidades encuestadas desarrollan procesos de compras públicas hace más de cinco años.

Las entidades encuestadas demandan bienes y servicios, a través de procesos de compras públicas, de los siguientes sectores de la economía: sector servicios (20 %); comercio (15 %); comunicaciones (13 %); transporte (11 %); industrial (10 %); financiero y construcción (9 % cada uno); y agropecuario, minero/energético y otros (4 % cada uno).

Al indagar sobre qué tan fácil consideran que es desarrollar procesos de compras públicas desde la entidad que representan, se tuvo una calificación promedio de 7 (en una escala de 1 a 10, siendo 10 muy fácil).

El 69 % de las entidades públicas encuestadas (25 entidades) utilizan más de un medio para dar a conocer sus procesos de compras públicas, el restante 31 % (11) solo utiliza un medio, las plataformas SECOP I y II. Así mismo, 34 de 36 entidades encuestadas dan a conocer sus procesos de compras públicas a través de las plataformas SECOP I o SECOP II, 21 utiliza su página web, 11 correo electrónico, cuatro llamadas telefónicas y tres correos físicos.

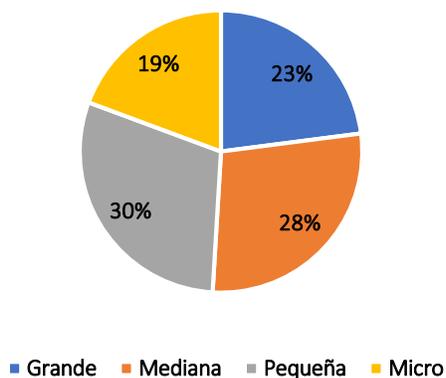
La mayoría de las entidades encuestadas (33 de 36) usa más de una modalidad para contratar sus compras públicas, las tres entidades restantes utilizan solo una modalidad (una entidad solo concurso de méritos y dos solo contratación directa). En general, las entidades encuestadas tienen clara la información que deben tener en cuenta para realizar un proceso de compras públicas, con una calificación promedio de 9 (en una escala de 1 a 10, siendo 10 muy clara). Sin embargo, para casi la mitad de las entidades encuestadas (47 %) la claridad de la información difiere según la modalidad de selección del proceso.

4.1.2. Participación de las Mipymes

Como se evidencia en la Gráfica 1, las entidades encuestadas presentan una distribución similar de los tamaños de las empresas con las que contratan sus compras públicas, representando las Mipymes alrededor de un 77 %. Las modalidades de contratación por las cuales las entidades encuestadas más adjudican procesos a las Mipymes son: mínima cuantía (58 %), selección abreviada y contratación directa (53 % cada una).

Ahora bien, de las 36 entidades encuestadas, solo una manifestó no haber contratado sus compras públicas con micro ni pequeñas empresas, y seis (17 %) no lo ha hecho con microempresas. Frente a aquellas entidades encuestadas que indicaron haber contratado con las Mipymes, solo dos manifestaron dificultades en la ejecución de los contratos como consecuencia del tamaño de la empresa contratante, al respecto señalaron: i) las empresas pequeñas y micro tienen dificultades para cumplir los requisitos que se les exige; y ii) a pesar de que en el proceso de la evaluación cumplen con todos los requisitos habilitantes, en el de ejecución se presentan situaciones que dificultan el normal desarrollo.

Gráfica 1 Tamaño de las empresas con las que contratan las entidades encuestadas



Fuente: Cálculos DNP basados en encuesta realizada.

Más de la mitad de las entidades públicas encuestadas (58 %) no han limitado procesos de compras públicas exclusivamente a las Mipymes. Algunas de las dificultades expresadas por las entidades contratantes para no hacerlo fueron: i) las empresas interesadas no acreditan su condición de Mipymes; ii) dificultades para cumplir con los requisitos que se exigen; iii) no se presentan al proceso Mipymes; y iv) no se presentan los mínimo tres interesados que exige la ley para limitar el proceso solo a las Mipymes.

Pese a que el artículo 12 de la Ley 590 de 2000 establece que las entidades deben promover la participación de las Mipymes como proveedoras de bienes y servicios, un 83 % de las entidades públicas encuestadas (30 de 36) manifestaron no haber realizado programas o iniciativas para promover la participación de este tipo de empresas en procesos de compras públicas. Tan solo dos buenas prácticas implementadas en este sentido fueron descritas por los encuestados: i) reuniones con empresarios de la región e invitaciones a través de gremios; y ii) incluir en los pliegos puntajes adicionales a estas empresas para la adjudicación de sus ofertas.

4.1.3. Plataforma SECOP II

La mayoría de las entidades públicas encuestadas (31 de 36, es decir, 86 %) manifestaron conocer la plataforma SECOP II. De estas 31 entidades, el 65 % (20) manifestó presentar problemas al usar la plataforma. Algunos de los problemas expresados por las entidades encuestadas sobre el funcionamiento de la plataforma son:

- No se encuentra la información de los procesos de forma fácil.
- Los cronogramas no contemplan todas las etapas de ley.

- Convierte en obligatorios los máximos de los términos de referencia en etapas en que la ley faculta a las entidades para hacerlos flexibles.
- No disponibilidad e intermitencia de la plataforma, interrupción del servicio y pérdida de la información ingresada.
- Demoras significativas en el cargue de la información.
- Problemas con el soporte que brinda la mesa de ayuda.

Al preguntar sobre qué tan fácil es usar esta plataforma, se obtiene una calificación media de 7 puntos (en una escala de 1 a 10, siendo 10 muy fácil). Un 87 % (27 de 31) de las entidades que conocen la plataforma manifestaron haber usado los manuales de Colombia Compra Eficiente que explican su uso, y en una escala de 1 a 10 (siendo 10 muy útil) califican con 7 la utilidad de estos manuales para mejorar sus procesos de compras públicas. En igual sentido, 61 % (19 de 31 entidades) han usado los videos tutoriales en uso de SECOP II publicados en la página de Colombia Compra Eficiente, los cuales consideran han sido útiles (con una calificación promedio de 7).

Por otro lado, 19 de las 31 entidades encuestadas que conocen la plataforma SECOP II, expresaron haber recibido quejas de participantes de sus procesos de compras públicas respecto del funcionamiento de la plataforma. Las quejas que han recibido son iguales a las descritas sobre el funcionamiento de la plataforma, por lo que no se considera pertinente enumerarlas.

4.1.4. Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC)

La Tienda Virtual del Estado Colombiano es un poco menos conocida que la Plataforma SECOP II por las entidades encuestadas, 28 de 36 entidades (frente a 31 que conocen SECOP II). De estas 28 entidades que conocen la TVEC, un 82 % (23) manifestaron haber participado en los procesos de selección de proveedores de Colombia Compra Eficiente relacionados con los Instrumentos de Agregación de Demanda. De estas entidades, un 21 % expresó haber tenido problemas con su uso, entre los que están problemas técnicos y de información (por ejemplo, de la mesa de ayuda). Por su parte, entre las razones de las entidades que no han participado en estos procesos, están: i) no saben cómo usarla; ii) no cumplen con los requisitos; y iii) no hay interés en participar.

4.1.5. Garantías

De acuerdo con la Guía de garantías de Colombia Compra Eficiente, las garantías son instrumentos de cobertura de algunos riesgos comunes en procesos de contratación. Para contratación directa y mínima cuantía se debe justificar la exigencia o no de garantías. Para las demás modalidades de selección, las garantías de seriedad de la oferta y cumplimiento son obligatorias.

Ahora bien, según la encuesta realizada por el DNP, el 11 % de las entidades públicas encuestadas (4 de 36 entidades) consideran que alguna garantía de las establecidas por ley representa o ha representado un obstáculo para la participación de las Mipymes en sus procesos de compras públicas. Algunas de las razones por las que lo consideran son: i) se incrementan los costos de participar por lo que pueden representar una forma de barrera de entrada a los procesos; y ii) la resistencia de algunas empresas para cumplir con estos requisitos.

4.1.6. Registro Único de Proponentes (RUP)

Las entidades públicas encuestadas manifestaron no haber recibido quejas de los participantes de sus procesos de compras públicas por el proceso de inscripción en el Registro Único de Proponentes.

4.1.7. Codificación Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas

Solo cuatro entidades públicas encuestadas (11 %) expresaron haber recibido quejas de los participantes de sus procesos de compras públicas por la Codificación Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas – UNSPSC. Lo anterior porque consideran que: i) la clasificación no se ajusta a la realidad del mercado; ii) algunos bienes no se encuentran dentro de la clasificación de producto; y iii) los códigos que tienen los proveedores, en ciertas ocasiones, no corresponden a lo que las entidades consideran habilitantes para los procesos.

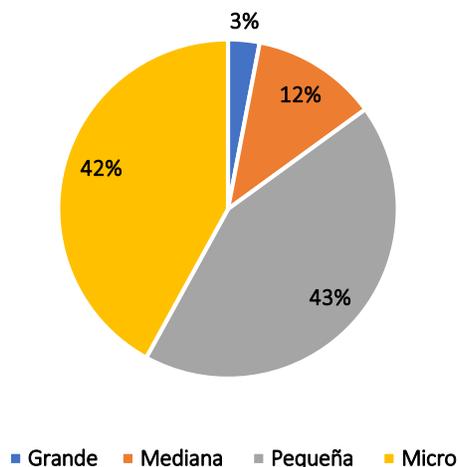
4.2. Resultados de encuesta a empresas

4.2.1. Información general

La caracterización por sector económico de las 579 empresas encuestadas dio como resultado que estas ofertan bienes y servicios, a través de procesos de compras públicas, de los siguientes sectores: servicios (37 %); comercio (20,2 %); construcción (19,2 %); industrial (7,9 %); comunicaciones (7,1 %); agropecuario (4,15 %); transporte (2,2 %); minero y energético (1,9 %); y, financiero (0,35 %).

Con respecto a su tamaño empresarial, en la Gráfica 1 se observa que la distribución de las empresas encuestadas, alrededor del 97 % fueron las Mipymes, refleja una composición similar a la dinámica empresarial colombiana. Cabe resaltar que un 57 % de las empresas encuestadas tienen personal que tiene funciones de procesos en compra pública, en las que principalmente es una persona la que cuenta con estas funciones. El 43 % restante no cuenta con personal para esto.

Gráfica 2. Tamaño de las empresas encuestadas



Fuente: Cálculos DNP basados en encuesta realizada.

Al indagar sobre el porcentaje de empresas que participan en los procesos de compras públicas, se encontró que un 42 % de las Mipymes no participan en ninguno. Según ellas, las principales causas por las que no pueden hacerlo son: i) desconocimiento de cómo participar y, ii) percepción de que por el tamaño de su empresa no pueden ser competitivos.

Sobre las empresas que sí participan, se tiene que las modalidades de contratación en las que con más frecuencia se presentan son en licitación pública y mínima cuantía. La menos frecuente es por concurso de méritos, sólo el 21 % de las empresas han participado en esta modalidad. El 19 (el 6 %) de las empresas encuestadas han participado en las cinco modalidades que existen. Adicionalmente, de los procesos en los que estas empresas han concursado, el 38 % han sido por contratos con valor de 100 y 500 millones de pesos, y, otro 40 % lo hace en contratos por un valor entre 0 y 100 millones.

Ahora bien, de esta muestra de empresas, el 49 % (285 empresas) han recibido invitaciones a participar de los procesos de compras públicas; siendo los medios más usados el correo electrónico y la plataforma SECOP II. En esta misma línea, los medios por los cuales es más frecuente que las empresas se enteren sobre procesos de contratación son SECOP II y correo electrónico. Sin embargo, para un 65 % del total de empresas encuestadas la información sobre los procesos de compras públicas y cómo participar en ellos debe ser más clara. Así mismo, el 78 % de las empresas percibe que no es tan fácil participar en los procesos.

Sobre los procesos adjudicados, el 49 % de las empresas manifiesta que les han asignado entre el 1 % y 10 % de los procesos en los que han participado. Y a un 14 % de las empresas no les han adjudicado ningún proceso de los que han participado. Adicionalmente, un 97 %

de las empresas contestaron que si participaran en más procesos de compra pública, percibirían más posibilidades de crecer y generar empleo.

4.2.2. Participación de las Mipymes

Las modalidades de contratación en las que más participan las Mipymes encuestadas son: licitación pública (59 %) y mínima cuantía (48 %). En las cinco modalidades, sólo han participado 17 de las 579 Mipymes encuestadas.

Se indagó sobre el beneficio que se establece en la legislación de los procesos de contratación pública de limitar los procesos a las Mipymes cuando se presentan tres empresas con este tamaño en las modalidades, exceptuando la de mínima cuantía. Como resultado se obtuvo que sólo el 27 % de las Mipymes encuestadas han manifestado participar en este tipo de procesos. En esta misma línea, sólo el 15 % de las empresas encuestadas encuentran suficiente para la promoción de las Mipymes en procesos de comprar públicas el incentivo de la ley sobre cerrar el proceso a las Mipymes.

Por otro lado, a pesar de que se establece que las entidades públicas deben promover la participación de las Mipymes como proveedoras de bienes y servicios, sólo el 8 % de las empresas encuestadas manifiestan conocer programas y/o iniciativas de estas entidades para promover su participación.

4.2.3. Plataforma SECOP II

La mayoría de las empresas encuestadas (67 %) manifestaron conocer la plataforma SECOP II. De estas, el 83 % de las empresas se encuentran registradas como proveedores. Sobre las Mipymes, el 71 % se identifican en la plataforma en esta categoría.

El 66 % manifestó presentar algún problema al usar la plataforma. Algunos de los problemas más recurrentes expresados por las empresas sobre el funcionamiento de la plataforma son:

- Demoras significativas en el cargue de la información y funcionamiento.
- Dificultad para encontrar los procesos a los que quieren aplicar.
- Caída de la plataforma en horario laboral o aparece como “No disponible”.

Al preguntar sobre qué tan fácil es usar esta plataforma, se obtiene una calificación media de 5 puntos (en una escala de 1 a 10, siendo 10 muy fácil). Un 49 % de las entidades que conocen la plataforma manifestaron haber usado los manuales de Colombia Compra Eficiente que explican su uso, y en una escala de 1 a 10 (siendo 10 muy útil) califican con 6 la utilidad de estos manuales para mejorar sus procesos de compras públicas. En igual sentido, 40 % han usado los videos tutoriales en uso de SECOP II publicados en la página de Colombia Compra Eficiente, los cuales consideran que han sido útiles (con una calificación de 6).

4.2.4. Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC)

La Tienda Virtual del Estado Colombiano es menos conocida que la Plataforma SECOP II por las empresas encuestadas, sólo el 7 % de las empresas encuestadas manifiesta conocerla. De este porcentaje, el 26 % ha participado en los procesos de selección de proveedores de Colombia Compra Eficiente relacionados con los Instrumentos de Agregación de Demanda de la Tienda Virtual del Estado Colombiano.

4.2.5. Garantías

Un 25 % de las empresas encuestadas consideran que alguna garantía de las establecidas por ley representa o ha representado un obstáculo para la participación de las Mipymes en sus procesos de compras públicas. Algunas de las razones por las que lo consideran son: i) los indicadores financieros y operacionales son muy exigentes; y ii) la falta de experiencia sobre cómo realizar los procesos.

4.2.6. Registro Único de Proponentes (RUP)

La mayoría de las empresas (70 %) conoce el procedimiento para inscribirse por primera vez al RUP, en la escala de 1 a 10 (siendo 10 más fácil) califican con una valoración de 5 la facilidad de realizar la inscripción. Sólo el 36 % de las empresas encuestadas no tiene este registro. Estas empresas encuentran que este registro es un obstáculo para participar de los procesos de contratación por su tarifa y por la necesidad de acreditar experiencia.

4.2.7. Codificación Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas

El 30 % de las empresas encuestadas expresaron que la Codificación Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas – UNSPSC dificultaba su participación en los procesos de compras públicas. Lo anterior porque consideran que: i) los códigos que solicita la entidad contratante no van acorde con el objeto de contrato o son muy específicos; y ii) algunos bienes no se encuentran dentro de la clasificación de producto.

5. Identificación y análisis de obstáculos

5.1. Obstáculos normativos

5.1.1. *El valor de una garantía de seriedad⁷ de la oferta en un Acuerdo Marco de Precios es rígido.*

⁷ La garantía de seriedad de la oferta, es aquella que protege a la entidad contratante de la ocurrencia de los siguientes riesgos: i) la no suscripción del contrato sin justa causa por parte del adjudicatario; ii) el retiro de la oferta después de vencido el plazo fijado para la presentación de las ofertas; iii) la no ampliación de la vigencia de la garantía de seriedad de la oferta cuando el plazo para la adjudicación o la suscripción se prorrogue, siempre que la misma no sea inferior a tres (3) meses; iv) la falta de otorgamiento por parte del proponente seleccionado de la garantía de cumplimiento del contrato.

Acorde al artículo 2.2.1.2.3.1.9 del Decreto 1082 de 2015, el valor de la garantía de seriedad de la oferta para los proponentes de procesos de contratación de Acuerdos Marco de Precios (AMP) es de 1.000 S.M.M.L.V. (alrededor de 980 millones de pesos⁸). El costo que este valor fijo de garantía genera puede ser alto para micro y pequeñas empresas, y constituirse en un obstáculo para participar en estos procesos. Este requisito resulta proporcionalmente mayor para las Mipymes que para empresas grandes.

Ejemplo: En un proceso de contratación de un AMP la garantía de seriedad de la oferta (1.000 SMLMV) representa para una microempresa (con activos totales de 100 SMLMV) el 1 % del valor de sus activos totales, mientras que para una empresa grande (con activos totales de 100.000 SMLMV) representa tan solo el 0,001 % del valor de sus activos totales.

5.1.2. El valor de la garantía de cumplimiento es en proporción más alta para contratos de menor valor.

En el artículo 2.2.1.2.3.1.12 del Decreto 1082 de 2015 se establece el valor de la garantía de cumplimiento según el monto de contrato⁹. De acuerdo con este esquema, se evidencia que entre más alto es el monto del contrato, menor porcentaje de este debe cubrirse por concepto de garantía. Esto puede llegar a constituir un obstáculo para la participación de las Mipymes en procesos de compras públicas, quienes según su músculo financiero y capacidad de respuesta pueden participar mayoritariamente en procesos para contratos de montos bajos a los cuales se exigen garantías proporcionalmente mayores.

5.1.3. Tarifas del RUP proporcionalmente mayores para las Mipymes.

Las tarifas de inscripción, renovación, actualización y modificación del RUP al ser un valor fijo de UVT's, son proporcionalmente mayores para las Mipymes que para empresas grandes. Ejemplo: El pago anual por renovación del RUP para cada proponentes en el 2020 (16,17 UVT) representa para una microempresa (con activos totales de 5.000 UVT) el 0,32 % del valor de sus activos, mientras que para una empresa grande (con activos totales de 2.000.000 UVT) representa tan solo el 0,0008 % del valor de estos.

5.1.4. Plazo mínimo para publicar la invitación y presentar la oferta en procesos de contratación de mínima cuantía.

Los plazos mínimos de un día hábil establecidos en los numerales 5a y 5b del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, tanto para la invitación a participar en procesos como para presentar la

⁸ De acuerdo con el salario mínimo legal mensual del año 2020.

⁹ Si el valor del contrato es inferior a 1.000.000 SMMLV, la Entidad Estatal puede aceptar garantías que cubran al menos el 10 % del valor del contrato. Si el valor del contrato es superior a 1.000.000 SMMLV y hasta 5.000.000 SMMLV, la Entidad Estatal puede aceptar garantías que cubran al menos en 2,5 % del valor del contrato. Entre 5.000.000 de SMMLV y hasta 10.000.000 de SMMLV, la garantía debe cubrir al menos el 1 % del valor del contrato. Y para contratos superiores a 10.000.000 de SMMLV, la garantía debe cubrir al menos el 0,5 % del valor del contrato.

oferta, son muy cortos teniendo en cuenta las limitaciones de la información que llega a las Mipymes y las limitaciones de personal dedicado a revisar procesos.

5.1.5. *No hay aviso de convocatoria en SECOP I y II para procesos de mínima cuantía.*

El artículo 21 del Decreto 1510 de 2013 establece que, en los procesos de contratación adelantados bajo las modalidades de selección de mínima cuantía, no es necesaria la expedición y publicación del aviso de convocatoria en el SECOP. Esto podría constituirse en un obstáculo para que las Mipymes conozcan este tipo de procesos, aunado al tiempo tan corto (un día hábil) de publicación de la invitación.

5.1.6. *Exclusión del beneficio a las Mipymes en procesos de mínima cuantía.*

Una de las modalidades en las que mayor participación tienen las Mipymes es la mínima cuantía. Sin embargo, de esta modalidad se excluye el beneficio de limitar las convocatorias a las Mipymes establecido en el artículo 12 de Ley 1150 de 2007, lo cual es una restricción normativa que desestimula la participación de las Mipymes en los procesos de contratación estatal.

5.2. Obstáculos procedimentales

5.2.1. *Registro Único de Proponentes.*

El paso a paso para hacer el registro difiere entre las cámaras de comercio, en algunas toda la información se encuentra en la página web como en el caso de Bogotá. De acuerdo con encuesta realizada por ACOPI en el 2018, aplicada a 316 Mipymes, un 73,7 % de las empresas no tienen RUP, de las cuales un 45,5 % manifestó no conocer el trámite de expedición.

5.2.2. *Desarticulación del Registro Mercantil con el RUP.*

El artículo 11 de la Ley 590 de 2000 establece: “*Con el propósito de reducir los trámites ante el Estado, el registro mercantil y el registro único de proponentes se integrarán en el Registro Único Empresarial, a cargo de las Cámaras de Comercio, el cual tendrá validez general para todos los trámites, gestiones y obligaciones, sin perjuicio de lo previsto en las disposiciones especiales sobre materias tributarias, arancelarias y sanitarias*”. Esta disposición no se ha cumplido, y a pesar de que ambos registros son administrados por las cámaras de comercio, siguen siendo independientes.

5.2.3. *Ausencia de promoción de participación de las Mipymes como proveedoras.*

El artículo 12 de la Ley 590 de 2000 establece que las entidades deben promover la participación de las Mipymes como proveedoras de bienes y servicios. Sin embargo, en la revisión de contexto que se realizó no se evidencian buenas prácticas implementadas en este sentido.

Adicionalmente, en la encuesta realizada a las empresas se les pregunta acerca de su conocimiento sobre programas o iniciativas de entidades públicas para promover la

participación de las Mipymes en compras públicas y sólo el 8 % de las empresas manifiestan conocer programas y/o iniciativas de estas entidades para promover su participación. Entre las entidades que identifican las empresas como promotoras recientes de las compras públicas se encuentra Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (a través del programa Micitio), iNNpulsa, Colombia Compra Eficiente, las cámaras de comercio y las alcaldías de Cali, Neiva y Buenaventura.

5.2.4. Otras dificultades.

De acuerdo con la encuesta de ACOPI 2018, un 82,3 % de las empresas encuestadas no están inscritos en la plataforma SECOP II, de las cuales un 69,6 % manifestaron no conocer la herramienta y un 21,15 % aunque la conocen, la consideran difícil de utilizar. En adición, solo un 13,6 % de las Mipymes encuestadas perciben que hay una buena oferta de capacitación para prepararse para los procesos de compras públicas. Finalmente, un 44,3 % manifestó largos plazos de pago con entidades del Estado (más de 46 días después de facturación).

6. Propuestas para superar obstáculos

6.1. Propuestas para superar obstáculos normativos

6.1.1. Garantías proporcionales

Para los Acuerdos Marco de Precios, se proponen garantías de seriedad proporcionales a la capacidad de oferta de las empresas. Se podrían generar categorías según el volumen a ofertar de los proveedores y de acuerdo con esas categorías establecer un porcentaje o valor de garantía, de esta manera se logra flexibilizar este requisito.

Una forma de solucionar el hecho de que el valor de la garantía de cumplimiento es en proporción más alto para contratos de menor valor, es hacer progresivo el porcentaje de valor a cubrir por este tipo de garantía.

6.1.2. Tarifa diferenciada para el RUP

Con el fin de aplicar una tarifa diferenciada por el Registro Único de Proponentes (RUP), se propone la siguiente modificación normativa. Adiciónese un párrafo al artículo 2.2.2.46.1.7. del Decreto 1074 de 2015, así:

“Párrafo: Para las micro y pequeñas empresas se aplicará una tarifa diferenciada por los servicios correspondientes al registro de proponentes, así: 25 % del valor para las microempresas y 50 % del valor para las pequeñas empresas, teniendo en cuenta la clasificación vigente sobre tamaño empresarial”.

6.1.3. Aviso de convocatoria para mínima cuantía

Establecer la obligatoriedad de publicar el aviso de convocatoria en SECOP I y II para procesos de mínima cuantía. Para ello, se propone eliminar el artículo 21 del Decreto 1510 de 2013, el cual establece que en procesos de mínima cuantía no es necesaria la expedición y publicación del aviso de convocatoria en SECOP I y II.

6.1.4. Limitación de procesos de mínima cuantía para las Mipymes

Permitir el beneficio de limitar las convocatorias a las Mipymes en procesos de mínima cuantía, para lo cual se propone la siguiente modificación normativa. Modificar el párrafo 2, del numeral 5 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007, el cual quedaría así:

“Párrafo 2o. La contratación a que se refiere el presente artículo se realizará exclusivamente con las reglas en él contempladas y en su reglamentación. En particular no se aplicará lo previsto en la Ley 816 de 2003, ni en el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007”.

6.2. Propuestas para superar obstáculos procedimentales

6.2.1. Información de RUP unificada y digital

Se propone gestionar, a través de la Superintendencia de Industria y Comercio, el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012 que tienen las cámaras de comercio del país de efectuar los procesos de inscripción, renovación, actualización, modificación y cancelación del RUP a través de canales virtuales. Además, velar porque todos los sitios web de las cámaras de comercio tengan información completa y unificada sobre el proceso para las solicitudes relacionadas con el RUP.

6.2.2. Plan de acción para promover participación de las Mipymes en compras públicas

Se recomienda formular e implementar un plan de acción liderado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con las entidades públicas para implementar el artículo 12 de la Ley 590 de 2000. Para lo anterior, se proponen las siguientes líneas de trabajo:

- Capacitación y promoción de los procesos de compras públicas a las Mipymes en marco de los programas que actualmente adelanta el Ministerio.
- Ruedas de negocios sectoriales donde las Mipymes puedan conocer las necesidades de bienes y servicios de las entidades públicas nacionales y territoriales.
- Promover de manera conjunta con Colombia Compra Eficiente, Acuerdos Marco de Precios segmentados por volumen, de tal forma que las Mipymes puedan participar en aquellos segmentos de cantidades acorde a su capacidad de producción.
- Impulsar la limitación de convocatorias a las Mipymes divulgando, de manera conjunta con las Entidades Territoriales, los procesos futuros en que será factible limitar el proceso solo a este tipo de empresas.

- Crear un ranking, de manera conjunta con Colombia Compra Eficiente, de Entidades públicas que adjudican procesos a las Mipymes, y divulgar estos resultados para incentivar a otras entidades a hacer partícipes a las Mipymes en sus procesos.
- Hacer partícipes a las Mipymes de la estrategia de compras públicas innovadoras.
- Desarrollar una estrategia de manera conjunta con las cámaras de comercio para dar a conocer el proceso de inscripción al RUP a las Mipymes.

7. Conclusiones

Para comprender las particularidades del mercado de compras públicas actual, el DNP realizó una encuesta a 36 entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal, y a 579 empresas del sector privado. De esta encuesta se obtuvo información de contexto sobre la participación de las Mipymes en los procesos de compras públicas, de lo cual se destaca:

- De las preguntas realizadas a las entidades públicas, se encontró que las Mipymes representan alrededor del 77 % de la oferta que les provee bienes y servicios mediante procesos de compras públicas. Así mismo, la modalidad por la que estas entidades más adjudican procesos a las Mipymes es mínima cuantía y el principal medio por el que dan a conocer sus procesos es a través de SECOP I o SECOP II. Por otro lado, más de la mitad de las entidades encuestadas (58 %) no han limitado procesos de compras públicas exclusivamente a las Mipymes, pese a que la ley tiene habilitada esta figura como incentivo para que este tipo de empresas participen en estos procesos.
- De la información obtenida de las empresas del sector privado, se encontró que alrededor del 97 % de las empresas encuestadas son Mipymes, lo que refleja una composición similar a la dinámica empresarial colombiana. De estas, un 42 % no ha participado en procesos de compras públicas, entre otras causas por desconocimiento de cómo participar y percepción de que por su tamaño no pueden ser competitivas.

La identificación de obstáculos normativos y procedimentales a las Mipymes en los procesos de compras públicas permitirá trabajar en el desarrollo de propuestas, que incentiven un mayor acceso y participación de este tipo de empresas en las compras del Gobierno.

Los obstáculos normativos identificados, con sus respectivas propuestas, se resumen a continuación:

- Exigencia de algunos tipos de garantías rígidos y regresivos que resultan más costosos para contratos pequeños que para grandes. Para ello se proponen garantías flexibles y progresivas, proporcionales a la capacidad de oferta de las empresas o al monto de los contratos por los que participa el oferente.

- Tarifas de inscripción, renovación, actualización y modificación del RUP rígidas, que no corresponden a la realidad de las empresas. Para ello se propone establecer una tarifa acorde al monto de activos, ingresos o tamaño de las empresas.
- Poco tiempo para que las empresas conozcan sobre los procesos de compras públicas que se ofrecen en SECOP. Esto se refleja en la opción que tienen las entidades contratantes de establecer un bajo plazo para publicar la invitación y presentar la oferta en los procesos de mínima cuantía. Y se refuerza, ya que no es obligatorio establecer aviso de convocatoria en SECOP para estos mismos procesos. Estos dos problemas se pueden resolver estableciendo la obligatoriedad de publicar el aviso de convocatoria en SECOP para procesos de mínima cuantía.
- Solo en la modalidad de mínima cuantía no se tiene el beneficio de limitar las convocatorias a las Mipymes. Para resolver este obstáculo se propone una modificación normativa que permita limitar convocatorias solo a las Mipymes en mínima cuantía, tal como ocurre actualmente con las demás modalidades de selección.

Entre los principales obstáculos procedimentales identificados, con sus respectivas propuestas, están:

- Problemas de falta de información unificada y disponible de las cámaras de comercio sobre el proceso que deben surtir las empresas para obtener el RUP. Para lo anterior, se propone que la SIC gestione la obligatoriedad que tienen todas las cámaras de comercio del país de ofrecer los trámites del RUP de manera virtual.
- No se evidencian prácticas de las entidades públicas contratantes para promover la participación de las Mipymes como proveedoras de bienes y servicios para el Estado, pese a estar establecido normativamente. Ante esto, se recomienda un plan de acción con entidades públicas para implementar estrategias encaminadas a promover la participación de las Mipymes en procesos de compras públicas.

Bibliografía

- Business Environment Working Group - BEWG. (2017). *Technical Report: Policies that promote SME participation in public procurement*. <https://cdn.enterprise-development.org/wp-content/uploads/DCED-BEWG-SME-Procurement-Report.pdf>: World Bank.
- CCE. (2019a). Datos Abiertos SECOP II.
- CCE. (2019b). *Información Mipymes en la Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC)*. Bogotá: CCE.
- Colombia Compra Eficiente. (2020, Enero 27). *Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas, V.14.080*. Retrieved from https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_clasificador/manualclasificador.pdf
- OECD. (2016). *Towards Efficient Public Procurement in Colombia*. OECD publishing.