



Entregable 2: Guía de mejores prácticas para el abastecimiento estratégico que incluye las PYME

Marzo 15 de 2024

Equipo de Trabajo

Investigador Principal

Julio César Alonso Cifuentes (jcalonso@icesi.edu.co)

Investigadores

Oscar Andrés Castaño Astaiza

Viviana Chavarriaga Antonio

Maicol Leandro Quijano Romero

Juan Guillermo Loaiza Andrade

Marzo 15 de 2024

Tabla de contenido

01	INTRODUCCIÓN	3
02	RECOMENDACIONES	5
03	COMENTARIOS FINALES	9
04	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	12

01 Introducción

El proceso de contratación pública es, sin duda, un aspecto fundamental para los gobiernos tanto a nivel nacional como local, ya que establece las bases para la provisión de los bienes y servicios que impactan directamente la calidad de vida de su área de influencia. Un sistema eficiente de contratación pública es clave para garantizar la transparencia, la equidad y la eficiencia en la asignación de recursos públicos. De acuerdo con la OECD (2015), la contribución de un sistema de contratación pública para el logro de objetivos de política como la protección ambiental, la innovación, la generación de empleo, el desarrollo del tejido empresarial, entre otros, es significativa.

Esta consultoría desarrollada por el Cienfi de la Universidad Icesi tiene como objetivo *“construir un documento que brinde elementos a las administraciones municipales en Colombia, con un énfasis mayor en los distritos de Buenaventura, Santiago de Cali, y Cartagena, para promover la incorporación o fortalecimiento de procesos de abastecimiento estratégico que incorpore a las PYME y tableros de control en la contratación pública”*.

Para el logro del objetivo, esta consultoría consta de 3 entregables:

1. Informe de diagnóstico.
2. Guía de mejores prácticas para el abastecimiento estratégico que incluye las PYME.
3. Propuesta de diseño y gobernanza de panel de control.

Este documento corresponde al segundo entregable y proporciona una serie de recomendaciones para contribuir a incrementar el nivel de transparencia del sistema de contratación pública *que incorpore a las PYME* en los municipios en Colombia. El énfasis principal de estas recomendaciones tiene que ver con las políticas de abastecimiento estratégico y la incorporación de las PYME que dinamicen el nivel de actividad económica local. Así, estas recomendaciones representan un insumo clave en los procesos de abastecimiento estratégico para las entidades territoriales.

El abastecimiento estratégico consiste en administrar de manera eficiente y eficaz la base de suministro de una organización, en este caso, de una entidad estatal. **Tener un modelo de abastecimiento implica desarrollar estrategias específicas diseñadas para optimizar la adquisición de bienes y servicios esenciales para el funcionamiento de la administración municipal.** Este modelo va más allá de simplemente comprar productos, ya que implica la identificación y selección de proveedores, la evaluación de riesgos, la alineación de la estrategia de compras con los objetivos comerciales de la entidad, la implementación de prácticas innovadoras para mejorar la eficiencia y reducir costos, entre otros aspectos que pueden mejorar la estabilidad organizacional y proporcionar otros beneficios.

El abastecimiento estratégico que incorpora las PYMES es un elemento deseable del proceso de contratación pública de las alcaldías. **El abastecimiento estratégico que incluye las PYMES es la focalización del proceso de compras de un ente territorial para dinamizar la actividad económica de este tipo de empresas en su territorio.** Es decir, la estrategia de abastecimiento estratégico que incorpora las PYMES debería hacer parte del abastecimiento estratégico del ente territorial.

Las recomendaciones que se exponen a continuación se derivan de un análisis de 45 sitios web vinculados a las alcaldías de municipios en Colombia con población mayores a 150 mil habitantes (Ver producto 1 de esta consultoría). En dicho análisis se identificaron cuáles son las herramientas disponibles sobre contratación pública con las que cuenta cada alcaldía municipal o distrital en la muestra. Estos instrumentos son importantes, ya que proporcionan acceso a información crucial acerca de los procesos de contratación llevados a cabo por cada administración central, siendo determinantes para evaluar el nivel de transparencia de dichas entidades. De manera simultánea, también se busca identificar normativas y políticas sobre abastecimiento estratégico, especialmente aquellas que incorporen a las MIPYME en los procesos de compra pública. La implementación de modelos eficientes y estratégicos de abastecimiento se ha convertido en un pilar fundamental para garantizar la transparencia, optimizar los recursos y asegurar el cumplimiento de los principios que rigen los procesos de abastecimiento público. La adopción de un Modelo de Abastecimiento Estratégico (MAE) representa un cambio significativo en la gestión de las compras públicas, centrándose en la planificación estratégica, la identificación de oportunidades de ahorro y la promoción de la competencia en los procedimientos de contratación. En este último punto, las administraciones centrales pueden planificar determinados procesos de contratación que se dirijan a las PYME locales; es decir, que sean este tipo de empresas quienes provean el bien o servicio que la entidad estatal requiere. Contar con una política de abastecimiento estratégico

que incorpore a las MIPYME en los procesos contractuales es un factor clave para dinamizar la economía popular.

El ejercicio también indagó por el uso de tableros de control¹ para la presentación información relacionada con la contratación pública. Si bien los datos pueden estar disponibles en la plataforma de datos abiertos, procesar y visualizar los datos implica conocimientos relativamente avanzados de herramientas de análisis de datos. Esto hace que la información no esté al alcance de todos los públicos si no se cuentan con herramientas interactivas que divulguen los datos y faciliten el uso de estos y la comprensión de todos los públicos interesados.

Los resultados del ejercicio de la revisión de las 45 páginas web de las alcaldías de municipios de más de 150 mil habitantes en Colombia se resumen en la Figura 1.

Figura 1. Resultados del ejercicio web scraping para los 45 municipios con más de 150 mil habitantes en Colombia



Fuente: elaboración propia.

Los resultados de la revisión de las páginas web de las alcaldías de los 45 municipios con población mayor a 150mil habitantes en Colombia son:

- El 100% cumplen en sus páginas web los requerimientos mínimos establecido por la normatividad vigente y los lineamientos dados por ANCP-CCE. Es decir, se encuentran: el Manual de contratación, el Plan Anual de Adquisición, los formatos o modelos de contratos y documentos tipo; así como, publicaciones sobre los contratos ejecutados.
- Ocho (8) municipios (17,7 %) cuentan con tableros de control con algún tipo de información².
- Dos (2) municipios (4,4%) presentan tableros de control para datos de contratación pública³.
- Cuatro (4) municipios (8,8%) han adoptado prácticas sugeridas en el Modelo de Abastecimiento Estratégico de ANCP – CCE⁴.
- Un (1) municipio (2,2%) tiene una política propia de compras públicas que incluye las PYME (Medellín).

Este ejercicio permite encontrar las oportunidades de mejora para los municipios de más de 150 mil habitantes en Colombia sobre la disponibilidad de herramientas de contratación pública en sus sitios web y las políticas de abastecimiento estratégico.

¹ El término tablero de control se emplea para referirnos a datos visualizados con herramientas interactivas.

² Bogotá D.C., Bucaramanga, Chía, Manizales, Medellín, Santa Marta, Santiago de Cali y Soacha.

³ Manizales y Santiago de Cali.

02 Recomendaciones

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) son consideradas un motor clave del tejido empresarial y una fuerza impulsora de la economía de los países (World Bank, 2023; International Labor Organization, 2019). Pese a esto, en la actualidad, este tipo de empresas se enfrentan a numerosos desafíos, entre los cuales destaca el acceso limitado a las oportunidades de contratación pública que se llevan a cabo a nivel nacional y local. En Colombia, uno de los objetivos de la Ley 2069 de 2020, conocida como la “Ley de Emprendimiento”, ha sido impulsar la participación activa de las MIPYME en los procesos de contratación pública como un medio estratégico para potenciar su crecimiento y contribuir a la economía popular⁵. En ese sentido, la Ley 2069 busca eliminar barreras y facilitar el acceso equitativo a oportunidades contractuales. Asimismo, pretende promover mecanismos que permitan a las MIPYME competir de manera justa con empresas de mayor tamaño, fomentando así un entorno de negocios más inclusivo.

De acuerdo con la revisión realizada hasta el momento en que se escribe el presente documento, no existe una herramienta o base de datos que detalladamente exponga información acerca de la contratación con las MIPYME de la administración central de las alcaldías de los municipios más grandes de Colombia. Se realizó la consulta a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (de ahora en adelante ANCP-CCE) sobre la existencia de instrumentos con la información de las MIPYME en el país, a través del Radicado No.RS20240110000202 del 10 de enero del 2024, en su respuesta la ANCP-CCE informó que en el momento no se encuentra disponible una herramienta con dicha información. Si bien la ANCP-CCE ha creado un aplicativo para que las entidades remitan información sobre el cumplimiento y los resultados de la adopción de medidas establecidas en el numeral 8 del artículo 33 de la Ley 2069 de 2020, aún no se dispone de información pública que permita evaluar de manera efectiva el proceso de inclusión de las MIPYME en la contratación pública.⁶

En ese sentido, para recopilar esta información, se recomienda a las entidades llevar un registro detallado en el que clasifiquen como micro, pequeña, mediana o gran empresa a los proveedores que contratan. Esto, mientras gestionan con la ANCP-CCE habilitar un campo obligatorio en cada una de las plataformas del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) y en la Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC) que permita a cada oferente calificarse a sí mismo según su tamaño empresarial. Esta medida adquiere relevancia al proporcionar información de la situación actual de las MIPYME en los procesos contractuales, permitiendo así el diseño e implementación de estrategias destinadas a fomentar y simplificar el acceso de estas empresas al sistema de contratación pública; lo cual, a su vez, puede contribuir positivamente a la economía local.

De igual manera, se sugiere lo siguiente:

1. Llevar a cabo un análisis anual de la evolución de las MIPYME en la TVEC; es decir, conocer cuál es el número de este tipo de empresas que participan cada año en las convocatorias de compra pública que realiza la TVEC en las diferentes modalidades disponibles para adquirir los bienes y servicios.
2. Identificar las Uniones Temporales y clasificar las empresas de acuerdo con el tamaño. Lo anterior, con el objetivo de identificar la participación de las MIPYME a través de esa figura.
3. Identificar la participación de las MIPYME en los instrumentos de agregación de demanda incluyendo y excluyendo las empresas que pertenecen a la Uniones Temporales.
4. Realizar análisis por sector y tamaño de las MIPYME que efectivamente realizan transacciones a través de la TVEC.

⁴ Bucaramanga, Buenaventura, Medellín y Santiago de Cali.

Es fundamental resaltar que en el municipio de Palmira se llevó a cabo la implementación del primer piloto de un modelo de abastecimiento estratégico en colaboración con la ANCP-CCE. Sin embargo, al revisar el sitio web de la alcaldía, no se encontró información detallada sobre la evolución o los resultados de esta iniciativa. Únicamente se identificó un vídeo en el perfil oficial de Facebook de la alcaldía de Palmira (https://www.facebook.com/alcaldiadepalmira/videos/avanzamos-con-C3%A9xito-en-el-piloto-de-abastecimiento-estrat-C3%A9gico-con-colombia-comp/347289673661310/?locale=ms_MY), donde se abordan de manera breve los beneficios que se esperan obtener con el piloto para el municipio. Asimismo, se halló el Decreto 099 de 2021 (<https://oldpage.palmira.gov.co/attachments/article/9873/2021%2006%2011%20-%20Decreto%20099%20Por%20el%20cual%20se%20conforma%20el%20equipo%20trabajo%20piloto%20estrategia%20de%20abastecimiento%20estrategico.pdf>), mediante el cual la administración municipal conforma el equipo de trabajo encargado de llevar a cabo el piloto.

⁵ Artículo 33. Promoción del acceso de las MIPYME al mercado de compras públicas.

⁶ Únicamente existen dos documentos realizados por la ANCP-CCE en convenio con Confecámaras, en el que examinan la participación de las PYME en los procesos de contratación pública a nivel nacional. No fue posible replicar la metodología utilizada en los documentos dado que no se cuenta con el acceso a una de las bases de datos que fueron utilizadas en los estudios. El primer documento se encuentra disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/03.cce-emaef-fm-02_insumos_estrategicos_mipymes_2021_o.pdf

Y el segundo documento se puede consultar en el siguiente enlace: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/01._estudio_de_participacion_de_mipymes_en_el_secop.pdf

5. Analizar los acuerdos marco donde tienen mayores transacciones las empresas MIPYME. Las administraciones centrales deben recopilar esta información y hacerla pública de tal manera que sea transparente y entendible para la ciudadanía.

En ese marco, se sugiere que las alcaldías municipales o distritales cuenten con información en sus portales web asociada a la contratación pública, a los procesos contractuales que se convoquen y que estén dirigidos tanto a las MIPYME como a empresas de mayor envergadura, y a los procedimientos específicos que deben seguir las MIPYME en un proceso de contratación. Proporcionar este tipo de información aporta claridad y podría aumentar la participación de este tipo de empresas en el sistema de contratación pública y, por ende, dinamizar la economía popular en la región. Es importante destacar que las recomendaciones realizadas previamente facilitan la realización de tableros de control, otra herramienta que sirve como insumo para la evaluación del sistema de contratación pública municipal y que, a su vez, contribuye a fomentar la transparencia de la información, puesto que permiten una supervisión más accesible por parte de la población en general, promoviendo así la rendición de cuentas y la participación activa de la ciudadanía en estos importantes procesos gubernamentales. Se sugiere la creación de paneles de control para monitorear los procesos anuales de contratación, el Plan Anual de Adquisiciones, y los contratos electrónicos llevados a cabo tanto en el SECOP como en la TVCE⁷. En estos tableros se recomienda incluir gráficas de gran utilidad para la toma de decisiones como el diagrama de Pareto y, además, deben diseñarse de manera que permitan identificar fácilmente la participación de las MIPYME en dichas operaciones.

Asimismo, se recomienda que los municipios y distritos implementen medidas como las propuestas en el Decreto 142 del 2023, en el artículo 2.2.1.1.6.8. “Ferias de Negocios Inclusivas”. Este artículo establece que las entidades del estado pueden realizar consultas al mercado denominadas “Ferias de Negocios Inclusivos” con el fin de recolectar información que sirva como insumo para los análisis del sector económico relacionados con el proceso de contratación. Estas medidas son óptimas para conocer las empresas locales de diferentes sectores que podrían vincularse a procesos de compras públicas que requiera la entidad. Además, la información de las ferias puede emplearse para generar proyectos que fomenten el apoyo de las MIPYME para que éstas logren vincularse a procesos de contratación con entidades públicas y ser proveedores del estado. Adicional a esto, una recomendación que puede aportar a facilitar la participación territorial de las MIPYME en el sistema de contratación pública es que las entidades estatales construyan un banco de proveedores regionales que permita la visualización de los pequeños productores y de las pequeñas empresas presentes en cada territorio. Al contar con un banco de proveedores regionales, las MIPYME pueden obtener mayor visibilidad y acceso a oportunidades de contratación pública en su área geográfica y las entidades territoriales pueden dar a conocer a las MIPYME por diferentes medios, a parte del SECOP, los procesos de contratación que desarrollarán. Esto permite que las entidades estatales puedan identificar de manera más fácil a los proveedores locales, fomenta la participación activa de las MIPYME en procesos de compras públicas e impulsa las actividades económicas de la región.

También es importante tener en cuenta los resultados del informe del Departamento Nacional de Planeación⁸, para la adopción de mecanismos que incrementen la participación de las MIPYME en los procesos de contratación pública, ya que el 83% entidades públicas no realizan programas que promuevan la participación de las MIPYME y dentro de las que manifestaron realizar alguna práctica expresan haber desarrollado reuniones con empresarios de la región e inclusión en los pliegos de puntaje adicional a estas empresas para la adjudicación de ofertas (Departamento Nacional de Planeación, 2020). Adicionalmente, en el mismo informe, encuentran que, de las empresas encuestadas, el 65% considera que los mecanismos para participar en las compras públicas deberían ser más claros y además el 78% considera que no es fácil participar en los procesos, inclusive, se encuentra que el 49% de las empresas declararon que de los procesos en los que han participado les han adjudicado entre un 1% y 10%. Otros resultados como identificación de obstáculos de tipo normativos, procedimentales y propuestas para superarlos se encuentra en el estudio realizado por el DNP citado anteriormente.

Otra recomendación proveniente del Decreto 142 de 2023, específicamente del artículo 2.2.1.2.4.2.19. “División en lotes o segmentos”, consiste en implementar medidas que efectivamente logren promover la participación de la MIPYME⁹. Es decir, se busca fragmentar los contratos públicos en convocatorias específicas que faciliten la participación y competencia de las MIPYME. Esto no solo permite reducir las barreras de entrada que actualmente impiden la participación de este tipo de empresas en los procesos de contratación pública, sino que también contribuye a la diversificación de la base de proveedores de las entidades estatales.

⁷ La Gobernación de Cundinamarca ha sido una de las pocas entidades que, a nivel departamental y municipal, ha desarrollado tableros de control sobre contratación pública. Además, ha sido la única en la que hemos observado que presenta tableros de control para los Planes Anuales de Adquisición y para los Contratos Electrónicos. Aquí puede acceder a las herramientas interactivas de la Gobernación de Cundinamarca: <https://www.cundinamarca.gov.co/contratacion-a-un-clic/tableros-de-control>

⁸ Documento disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/2019%20DIDE_DNP%20Documento%20Compras%20P%C3%BAlicas.pdf

⁹ Tenga en cuenta que de acuerdo con el artículo 2.2.1.1.4.1. “Dentro de estas Mipymes se encuentran entre otras, las cooperativas de acuerdo con los requisitos del artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 o las que se constituyan como entidades de economía solidaria de acuerdo con los requisitos del artículo 6° de la Ley 454 de 1998 o la norma que las modifique o sustituya”.

De manera similar, es importante que la administración central de los municipios tenga en cuenta las modificaciones del artículo 2.2.1.2.1.5.4 “Instrumentos de Agregación de Demanda en la Tienda Virtual del Estado Colombiano para adquisiciones hasta el monto de la mínima cuantía con las MIPYME y Grandes Almacenes”. En primer lugar, la inclusión de criterios adicionales para poblaciones vulnerables, como aquellos en condición de pobreza extrema, víctimas del conflicto armado, personas en proceso de reintegración o reincorporación, y sujetos de especial protección constitucional, refleja una perspectiva socialmente responsable. Al garantizar que las condiciones de calidad y el cumplimiento del objeto contractual estén asegurados, estas modificaciones buscan no solo favorecer la participación de las MIPYME y Grandes Almacenes, sino también contribuir a la inclusión de segmentos de la población que requieren especial consideración. Además, la incorporación de criterios sociales y ambientales para la aceptación de proveedores en el catálogo agrega una dimensión ética y sostenible al proceso de selección. Este enfoque no solo valora la eficiencia y la capacidad operativa de los proveedores, sino que también evalúa su compromiso con prácticas comerciales social y ambientalmente responsables. Este cambio respalda la tendencia creciente hacia la sostenibilidad y destaca la importancia de la responsabilidad empresarial en el contexto de la contratación pública.

También es importante tener en cuenta el artículo 2.2.1.2.1.2.8. “Identificación de bienes y servicios objeto de un Acuerdo Marco de Precios o de un Instrumento de Agregación de Demanda” del Decreto 142 del 2023. Este artículo establece que las entidades estatales pueden solicitar la ANCP-CCE un Acuerdo Marco de Precios. Estos acuerdos pueden ser diseñados de manera estratégica para dar respuesta precisa a las necesidades y ofertas presentes en la zona geográfica correspondiente. Esencialmente, esta iniciativa posibilita la participación activa de proveedores locales en las licitaciones orquestadas por la ANCP-CCE, brindándoles la oportunidad de convertirse en proveedores de bienes o servicios incluidos en dichos acuerdos, adaptándose de manera específica a las necesidades particulares de la entidad que realiza la compra. En ese sentido, las entidades pueden aprovechar los Acuerdos Marco de Precios para satisfacer sus necesidades de bienes y servicios, al tiempo que se promueve la participación y el desarrollo de proveedores regionales en el ámbito de las contrataciones públicas. La ANCP - CCE cuenta con la Guía para entender los Acuerdos Marco de Precios en la que explica de manera resumida los beneficios de estos acuerdos¹⁰.

Por otro lado, para aumentar la eficiencia en los procesos de compras públicas, se requiere que las entidades estatales migren a la contratación electrónica; es decir, procuren realizar sus procesos de contratación pública mediante el SECOP II, puesto que esto facilita la recopilación de la información, garantiza mayor privacidad tanto para las entidades contratantes como para los proveedores, y puede acelerar el proceso de contratación. Para esto, es importante capacitar a los interesados en la compra pública sobre el manejo de estas plataformas. Aunque la ANCP-CCE brindó capacitaciones a más de 30.000 usuarios de compra pública en el uso del SECOP II entre el 31 de agosto de 2022 y el 31 de mayo de 2023, aún enfrenta el reto de orientar a un mayor número de usuarios. Las entidades locales estatales pueden ser un apoyo clave para alcanzar este objetivo¹¹.

Del mismo modo, es necesario contar con análisis actualizados de información histórica por entidad del tamaño de las empresas que participan en el SECOP, con énfasis en el comportamiento de las MIPYME. Esto facilitaría el análisis del impacto de la Ley 2069 de 2020 (Ley de Emprendimiento). Adicional a lo planteado anteriormente, se recomienda en todas las entidades diligenciar de manera precisa y completa la información asociada a sus procesos de contratación, puesto que se observaron problemas de calidad en los datos disponibles en Datos Abiertos de ambas plataformas (SECOP y TVEC). Además, también se recomienda que desarrollen estrategias de revisión y validación de la información que están diligenciando en el SECOP y la TVEC.

La ANCP - CCE a través de la circular No. 007 de 2020, recuerda la obligación de las entidades a la actualización y diligenciamiento de la información en el SECOP y realiza algunos lineamientos sobre la publicación de los procesos en este sistema y calidad de la información registrada¹². Dentro de los principales errores encontrados en el SECOP están: Clasificador de Bienes y Servicios de Naciones Unidas (UNSPSC) no corresponde con el objeto contractual. Cuantía del proceso, cuantía del contrato, valor de la adición y valor total con adición no corresponden con lo detallado en los documentos soporte cargados en el SECOP. Fecha de firma, fecha de inicio y fecha de fin del contrato no corresponden con lo detallado en los documentos soporte cargados en el SECOP. Tipo de contrato no corresponde con el objeto contractual. Datos del proveedor no registra completamente la información de identificación, tipo de documento y nombre del proveedor. Durante este análisis se encuentra que a la fecha persisten estas dificultades en las bases de datos que se descargan del SECOP I, SECOP II y TVEC. Por ejemplo, la ausencia del NIT en las bases de datos limita la construcción de otras variables debido a la pérdida de datos en los cruces de información con esta variable. En este punto, debe tenerse en cuenta que el SECOP es la herramienta para el ingreso de datos de la contratación estatal y es el punto desde donde tanto las entidades estatales como la ciudadanía pueden obtener dicha información de la contratación con recursos públicos¹³.

¹⁰ Documento disponible en:

¹¹ De acuerdo con el “Documento Identificación y análisis de los obstáculos normativos y procedimentales que limitan el acceso de las MIPYME a los procesos de Compras Públicas” del DNP, el resultado de calificación media en cuanto al uso del SECOP, es de 5 puntos (en escala de 1 al 10) dentro de un grupo de empresas encuestadas

¹² La circular se encuentra disponible en el enlace: https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/circular_007_de_2020_uso_secop.pdf

Por otro lado, se recomienda adoptar y formalizar los documentos tipo de convenios solidarios¹⁴ para estandarizar las buenas prácticas contractuales en la contratación de proyectos de obra pública con los organismos de acción comunal bajo la modalidad de contratación directa. Esto permitirá avanzar en la construcción de obras, satisfacer las necesidades de las comunidades, mejorar la conectividad, generar empleo y fortalecer las capacidades comunitarias, en línea con el objetivo del PND 2022-2026 de establecer alianzas público-populares para la colaboración entre el Estado, las organizaciones comunitarias y territoriales, y los trabajadores (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

El Informe de Rendición de Cuentas 2023 de la ANCP-CCE informa que en el país se implementa la estrategia “Ruta de la Compra Pública” con la cual se busca fortalecer el conocimiento en compras públicas a los interesados: entidades, proveedores, ciudadanía, veedurías, entes de control, con énfasis en actores de la economía popular para que puedan participar. La ANCP-CCE estuvo en 15 departamentos y 16 municipios¹⁵ en los que participaron 25.155 interesados en 500 sesiones virtuales y presenciales. La implementación y continuidad de la estrategia de capacitaciones en materia de contratación pública representa un pilar fundamental para el fortalecimiento y eficiencia de los procesos contractuales, proporcionando a los actores involucrados, tanto en el ámbito gubernamental como en el sector privado, un conocimiento actualizado de las normativas, buenas prácticas y experiencias exitosas asociadas a las compras públicas, promoviendo la transparencia y la legalidad en dichos procesos. Además, la familiarización con las plataformas tecnológicas disponibles para la gestión de contratos es esencial en la era digital, permitiendo una ejecución más ágil, eficaz y segura de los procedimientos. En los espacios de capacitación para proveedores también se recomienda que incluyan información sobre el uso de herramientas como el Plan Anual de Adquisiciones que son claves para la identificación de las oportunidades de negocio y espacios de apoyo para la expedición del Registro Único de Proponentes (RUP)¹⁶.

En el marco de las iniciativas destinadas a fortalecer la economía local y regional, la ANCP-CCE está llevando a cabo la implementación de una plataforma digital denominada “Mi Mercado Popular”. Este proyecto, detallado en el informe de Rendición de Cuentas 2023 de la ANCP-CCE busca que las entidades puedan adquirir bienes y servicios de microempresas y actores de la economía popular con el objetivo de dinamizar la economía local y regional. Esta plataforma estará integrada a la TVEC y facilitará el acceso a los proveedores para la presentación de sus propuestas, contará con ambiente web y aplicativo móvil. Dada la relevancia de esta iniciativa, es imperativo que tanto la ANCP-CCE como las administraciones centrales promuevan activamente el uso de esta plataforma y ofrezcan capacitaciones pertinentes. La formación sobre el funcionamiento de “Mi Mercado Popular” resulta esencial para garantizar su adopción efectiva por parte de las entidades estatales y los proveedores.

Cabe resaltar que la ANCP-CCE ha establecido valiosas alianzas para fortalecer y ampliar su impacto en la dinámica de contratación pública: I) convenio interadministrativo con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) e Innpulsa Colombia para el diseño, desarrollo e implementación de instrumentos metodológicos y técnicos para facilitar el acceso a proveedores de la economía popular y campesina a las compras públicas; II) convenio con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) para brindar capacitaciones a funcionarios públicos; y III) un convenio con Confecámaras y Cámaras de Comercio para proporcionar apoyo logístico a dichas actividades. Por tanto, se recomienda a las administraciones centrales vincularse con estas iniciativas para que el municipio o distrito sea priorizado y se realicen estos procesos.

Por otra parte, es relevante subrayar que, a pesar de la generalización en la adopción del Modelo de Abastecimiento Estratégico por parte de las alcaldías municipales, hasta la fecha, estas no han desarrollado un modelo propio y carecen de políticas locales específicamente diseñadas para fomentar la inclusión de las MIPYME en los procesos de contratación pública. En este contexto, se recomienda a las alcaldías municipales, en primera instancia, que hagan uso de las herramientas disponibles a partir del Modelo de Abastecimiento estratégico tales como el clasificador de bienes y servicios, herramienta de análisis de demanda, herramienta de análisis de oferta, entre otras¹⁷. En segundo lugar, se sugiere una colaboración continua con ANCP - CCE para asegurar la alineación efectiva entre las estrategias nacionales y las particularidades de cada entidad territorial, promoviendo así prácticas inclusivas y adaptadas a la realidad local. Para esto, es importante diseñar y ejecutar estrategias que fomenten una relación más estrecha entre las entidades contratantes y las MIPYME. Por ejemplo, para aumentar la cercanía entre las entidades estatales y las MIPYME locales, se pueden realizar eventos en el que ambas partes puedan encontrarse, discutir oportunidades de colaboración y establecer o fortalecer sus relaciones comerciales. Además, se pueden implementar sistemas de evaluación de contratos que otorguen una ponderación adicional o puntaje

¹³ La Ley 1712 de 2014 y el Conpes 3920 de 2018 señalan la obligación de las entidades a reportar la información en las plataformas del SECOP.

¹⁴ Para acceder a este tipo de documentos disponibles hasta la fecha, dirigirse al siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/documento-tipo-para-la-contratacion-directa-de-convenios-solidarios-para-la-ejecucion-de>

¹⁵ Algunos de estos municipios fueron: Santa Mata (Magdalena), Cartagena (Bolívar), Arauca (Arauca) y Barranquilla (Atlántico).

¹⁶ De acuerdo con el informe del DNP, únicamente el 13,6% de las MIPYME consideran que la oferta de capacitación es buena. Con relación al RUP, el informe señala que de acuerdo con una encuesta realizada por ACOPI en el 2018, el 73,7% de las empresas MIPYME no tiene RUP y el 45% no conocen el trámite para expedirlo.

¹⁷ El MAE desarrollado por la ANCP-CCE se puede encontrar en el siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/colombia-compra/modelo-de-abastecimiento-estrategico>

extra a las entidades estatales que contraten con MIPYME locales. Esto puede motivar la preferencia por proveedores locales y pequeñas empresas. También, se puede explorar la posibilidad de otorgar incentivos fiscales o beneficios tributarios a las entidades estatales que prioricen la contratación de MIPYME locales.

Además, realizar el levantamiento de línea de base de un sistema de indicadores relacionados con el abastecimiento estratégico, especialmente acciones relacionadas con MIPYME como insumo para que las entidades territoriales contemplen en sus planes de desarrollo 2024-2027 estrategias, planes y proyectos orientados a promover la participación de estos actores en las compras públicas. Además, que se garantice el seguimiento de estos indicadores que den cuenta de la efectividad de los programas desarrollados. Estos indicadores desempeñarán un papel crucial al proporcionar una base para realizar comparaciones y respaldarán la formulación estratégica de políticas relacionadas con la contratación pública. Su desarrollo y aplicación contribuirán no solo a medir el progreso y la efectividad de las estrategias, sino también a fundamentar decisiones informadas para mejorar continuamente los procesos de abastecimiento.

Entre otras prácticas, tener en cuenta el reciente informe de la OCDE donde registran algunas recomendaciones y políticas para promover la participación de las empresas en la contratación pública en Colombia, especialmente MIPYME (OECD, 2022)¹⁸. Entre las recomendaciones que tienen se encuentra la reducción de documentos para el registro en el RUP, explorar reducción de tarifas del RUP de acuerdo con el tamaño de la empresa y revisar la financiación del RUP con recursos públicos para MIPYME.

03 Comentarios finales

El abastecimiento estratégico es clave para que las entidades estatales puedan analizar detalladamente los procesos de contratación pública y tomar mejores decisiones. Una política de abastecimiento estratégico permite que las administraciones municipales gestionen de manera más eficiente y eficaz los recursos públicos, ya que pueden anticipar y gestionar los posibles riesgos en los procesos de contratación, mejorar las condiciones de compra y obtener precios más competitivos, acelerar el flujo de decisiones, ahorrar costos, entre otros beneficios. Si el abastecimiento estratégico incluye las PYMES, esta estrategia puede ayudar a dinamizar la economía local con todas las externalidades positivas que esto trae.

Asimismo, la implementación de tableros de control, que recopilen información asociada con los procesos de compras públicas de las alcaldías, añade un componente crucial de transparencia a la gestión de recursos públicos. Este enfoque no solo promueve la rendición de cuentas, sino que también facilita el acceso de la ciudadanía a información detallada sobre los procesos de contratación.

En este contexto, la adopción de las recomendaciones propuestas en el presente documento no solo fortalecería la relación entre las administraciones municipales y el sector privado, especialmente con las MIPYME, sino que también contribuiría a la construcción de un entorno más dinámico y colaborativo. Esta relación estrecha no solo beneficia a las entidades estatales al promover la eficiencia en los procesos de contratación, sino que también estimula el desarrollo económico local al potenciar la participación activa de proveedores locales.

En el Cuadro 1, se presentan de manera resumida las recomendaciones que plantea este documento para fomentar el abastecimiento estratégico que incluye las PYME con el responsable propuesto para su desarrollo. En la columna "Recomendaciones" se encuentra la recomendación, en la columna "Entidades territoriales" se identifica cuando la adopción de la recomendación tiene que ver con las entidades territoriales y en la columna "ANPC-CCE" cuando la adopción tiene que ver con la ANPC-CCE. En algunas ocasiones la recomendación puede implicar que tanto las entidades territoriales como la ANPC-CCE deban tomar acciones para desarrollarla, ya sea que actúen en coordinación o por separado.

¹⁸ El documento está disponible en el siguiente enlace: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/36348f43-en.pdf?expires=1705514224&id=id&accname=guest&checksum=674B3776BAF90224045E80CAC683CDE5>

Cuadro 1. Resumen de recomendaciones para fomentar el abastecimiento estratégico que incluye las PYME

Recomendaciones	Entidades territoriales	ANPC - CCE
1. Implementar "Instrumentos de Agregación de Demanda en la Tienda Virtual del Estado Colombiano para adquisiciones hasta el monto de la mínima cuantía con las MIPYME y Grandes Almacenes", tal como lo propone en el artículo 2.2.1.2.1.5.4 del Decreto 142 del 2023, como estrategia para fomentar la participación de poblaciones vulnerables.	✓	✓
2. Implementar "Identificación de bienes y servicios objeto de un Acuerdo Marco de Precios o de un Instrumento de Agregación de Demanda", tal como lo propone en el artículo 2.2.1.2.1.2.8 del Decreto 142 del 2023, como estrategia para que las MIPYME se puedan convertir en proveedores del Estado.	✓	✓
3. Implementar "División en lotes o segmentos", tal como lo propone en el artículo 2.2.1.2.4.2.19 del Decreto 142 del 2023, como estrategia para reducir las barreras de entrada que actualmente impiden la participación de las MIPYME en los procesos de contratación pública.	✓	
4. Implementar "Ferias de Negocios Inclusivos", tal como lo propone en el artículo 2.2.1.1.1.6.8 del Decreto 142 del 2023, como estrategia para promover la participación de las MIPYME en los procesos de contratación pública.	✓	
5. Migrar a la contratación electrónica (SECOP II) para garantizar una mayor eficiencia y transparencia en los procesos de compras públicas.	✓	
6. Hacer uso de las herramientas que brinda el Modelo de Abastecimiento Estratégico desarrollado por la ANCP-CCE.	✓	
7. Diligenciar de manera precisa y completa la información asociada a los procesos de contratación en las plataformas del SECOP y la TVEC.	✓	
8. Diseñar estrategias y lineamientos que permitan revisar y validar la información ingresada en las plataformas de contratación pública.	✓	✓
9. Diseñar y publicar tableros de control interactivos en los que se presente la información relacionada con los procesos contractuales dirigidos tanto a MIPYME como a grandes empresas (Ver producto 3 de esta consultoría para una propuesta de diseño y gobernanza de panel de control)	✓	

Cuadro 1. Resumen de recomendaciones para fomentar el abastecimiento estratégico que incluye las PYME (cont.)

Recomendaciones	Entidades territoriales	ANPC - CCE
10. Gestionar mecanismos con las Cámaras de Comercio locales para explorar la financiación del RUP con recursos públicos para MIPYME.	✓	
11. Construir un banco de proveedores locales.	✓	
12. Llevar a cabo un análisis anual de la participación de las MIPYME en las convocatorias de compras a través de instrumentos de Agregación de Demanda y en Grandes Superficies de la TVEC.	✓	✓
13. Coordinar con la ANCP-CCE la incorporación de un campo obligatorio en todas las plataformas, destinado a especificar si los proveedores contratados pertenecen a la categoría de MIPYME o son grandes empresas.	✓	✓
14. Registrar los proveedores y clasificarlos como micro, pequeña, mediana o gran empresa.	✓	
15. Vincularse a los procesos que desarrolla la ANCP-CCE en el marco de la “Ruta de la democratización de la compra pública”.	✓	✓
16. Brindar capacitaciones a los usuarios interesados en el tema de contratación pública.	✓	✓
17. Diseñar e implementar estrategias de abastecimiento que incentive la participación de las MIPYME en el sistema de contratación pública local y nacional.	✓	✓
18. Desarrollar una serie de indicadores centrados en el abastecimiento estratégico, con un enfoque particular en las acciones vinculadas a las MIPYME.	✓	✓
19. Realizar el seguimiento de estos indicadores que den cuenta de la efectividad de las estrategias de compra pública implementadas.	✓	✓

Fuente: elaboración propia.

04 Referencias bibliográficas

Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Documento identificación y análisis de los obstáculos normativos y procedimentales que limitan el acceso de las mipymes a los procesos de compras públicas*.

International Labor Organization. (2019). *The power of small: Unlocking the potential of SMEs*. <https://www.ilo.org/infostories/en-GB/Stories/Employment/SMEs>

OECD. (2015). *Recommendation of the council on public procurement*. Directorate for Public Governance; Territorial Development.

OECD. (2022). *Enhancing the public procurement suppliers registry in Colombia*. 22. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/36348f43-en>

World Bank. (2023). *Small and medium enterprises (SMEs) finance*. <https://www.worldbank.org/en/topic/smefinance>