



Julio 2019 - ISSN: 1988-7833

ALGUNAS REFLEXIONES ECONÓMICAS SOBRE LOS ACUERDOS MARCO DE PRECIOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA*

SOME ECONOMIC REFLECTIONS ON PRICE FRAMEWORK AGREEMENTS IN COLOMBIAN PUBLIC PROCUREMENT

Felipe Fernández Alzate
Lizeth Daniela Tobón Segura**

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Felipe Fernández Alzate y Lizeth Daniela Tobón Segura (2019): "Algunas reflexiones económicas sobre los acuerdos marco de precios en la contratación pública colombiana", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (julio 2019). En línea:

<https://www.eumed.net/rev/cccss/2019/07/reflexiones-economicas-colombia.html>

Resumen

La incorporación normativa y utilización de los acuerdos marco de precios en las compras públicas colombianas permitió, mediante una metodología exploratoria, analizar desde la teoría económica y el ente encargado para su celebración, la competencia imperfecta y el principio de optimización, con el propósito de establecer los eventuales efectos del modelo. Los resultados evidencian que el uso de los acuerdos podría afectar a las pequeñas y medianas empresas PYMES, al generar posibles actos restrictivos a la competencia.

Palabras Clave: Acuerdos Marco de Precios, Pymes, competencia.

** Integrantes del Semillero de Investigación Montesquieu de la Fundación Universidad Autónoma de Colombia FUAC.
semillermontesquieu@fuac.edu.co

Abstract

The normative incorporation and use of price framework agreements in Colombian public purchases allowed, through an exploratory methodology, to analyze from the economic theory and the body commissioned for its conclusion, the imperfect competition and the principle of optimization, in order to establish the possible effects of the model. The results show that the use of the agreements could affect small and medium-sized SMEs, by generating possible acts that restrict competition.

Key words: Price Framework Agreements, SMEs, competition.

Sumario

Introducción; I. De la posible consolidación de un mercado en competencia imperfecta en Colombia Compra Eficiente. Una aproximación a partir de la teoría económica; - II. Los Acuerdos Marco de Precios en la Contratación Pública y las Pymes; – Referencias; - Bibliografía.

Introducción

La reforma al estatuto de contratación pública en Colombia adoptó, mediante la Ley 1150 de 2007, la posibilidad de celebrar *acuerdos marco de precios* por un ente gubernamental facultado para tal propósito, con quienes resultaren adjudicatarios en la convocatoria pública. El procedimiento para su celebración debe garantizar el marco constitucional de la libre competencia, igualdad y libertad de mercados, por cuanto su utilización tendría eventuales efectos en la competencia, participación y acceso a los contratos estatales.

I. De la posible consolidación de un mercado en competencia imperfecta en Colombia Compra Eficiente. Una aproximación a partir de la teoría económica

Felipe Fernández Alzate

El Gobierno de Colombia reconoció que la contratación pública debe ser guiada por un único ente rector, quien debería estar encargado de generar las normas que regulan la compra de bienes y servicios, al tiempo que se constituye como el mecanismo veedor del cumplimiento de las estas. Así, mediante el Decreto Ley 4170 de noviembre 3 de 2011 se crea *Colombia Compra Eficiente* -en adelante CCE- como la entidad encargada de regular la compra de bienes de características técnicas uniformes y de común utilización¹. Ahora bien, dentro de las distintas funciones que concentra CCE, este escrito se concentra tan solo en la primera², debido a su naturaleza económica. En este orden de ideas, la primera función de la CCE especifica que esta entidad estará encargada de la: “formulación de políticas, planes y programas buscando optimizar la oferta y demanda en el mercado de compra pública”. Desde esta perspectiva, se hace evidente que esta entidad estatal está regida por los principios de la teoría económica moderna³, siendo la “optimización” (uno de los dos fundamentos⁴ que componen el esquema económico moderno) el principio que solidifica la relación entre los mecanismos de contratación pública y la teoría económica.

En este escrito se propone un examen del contenido económico presente en la visión de contratación pública fundamentada por CCE, exponiendo cómo este esquema económico puede constituir una serie de problemáticas que dificultan la promoción de una política pública que fomente una contratación justa para todos los sectores empresariales que deseen participar de la misma. Así, el esquema que se propone es el siguiente: en un primer momento, se presentará el principio de optimización, exponiendo la carga teórica que lo fundamenta; en segundo lugar, se establecerá la noción de optimización en el marco de la contratación pública colombiana, resaltando el papel que constituye dentro del proyecto de CCE; en tercer lugar, se indagará sobre diversas problemáticas que pueden derivarse del principio de optimización como mecanismo rector de la contratación pública en Colombia. En este orden de ideas, me propongo demostrar que CCE como organismo que regula la contratación pública, basada en el criterio de optimización económico, consolida mercados en competencia imperfecta; finalmente, presento un ejemplo en el que un Acuerdo Marco de Precio conduce a un estado de oligopolización.

¹ Economista, Fundación Universidad Autónoma de Colombia FUAC. Integrante del Semillero de Investigación Montesquieu.

² Los Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes son los bienes y servicios de común utilización con especificaciones técnicas y patrones de desempeño y calidad iguales o similares, que en consecuencia pueden ser agrupados como bienes y servicios homogéneos para su adquisición, y a los que se refiere el literal (a) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

³ Según el portal web de CCE (www.colombiacompra.gov.co) son trece las funciones de esta entidad. Cf.

⁴ Por modelo económico moderno constituyo a la escuela neoclásica. Si bien existen paradigmas económicos que también pueden considerarse modernos, debido a que su contenido teórico tiene vigencia en la discusión de la sociedad actual, el paradigma neoclásico es por distintas razones el modelo teórico rector.

⁵ Los fundamentos de la economía moderna son: optimización y equilibrio.

1. Sobre el principio de optimización del modelo económico

La economía ha sido definida como la disciplina que estudia el mejor uso de los recursos que disponen los individuos para satisfacer sus necesidades (necesidades de alimentación, vestuario, vivienda y demás). Ahora bien, el escenario de maximización de bienestar⁵ es más complejo de lo que aparenta a simple vista, pues se fundamenta sobre la base de escasez (i.e. los recursos disponibles suelen ser pocos a la hora de satisfacer las necesidades humanas). Así, la teoría económica se constituye como un estudio sobre el problema de optimización de los recursos escasos -limitados- para satisfacer las necesidades humanas ilimitadas. En esta medida, la economía analiza el comportamiento de los individuos para que, sobre la base de sus elecciones, establezcan criterios de selección de alternativas que hagan un uso eficiente de los recursos que disponen. Por tal razón, es la economía la disciplina normativa sobre los mecanismos de producción, distribución y consumo de recursos.

La disciplina económica refiere a una socialización de los recursos económicos a partir de las teorías de oferta y demanda; es decir, estudia la teoría de las firmas (quienes producen y distribuyen bienes y servicios de acuerdo con su capacidad productiva) y la teoría de los consumidores (quienes establecen niveles de consumo de bienes y servicios de acuerdo con su presupuesto). Podemos decir que todo problema de la teoría económica es un problema de optimización entre oferentes y demandantes, en tanto que los procesos de optimización de los recursos y las necesidades refiere a cada uno de estos grupos organizacionales. Por ejemplo, los oferentes desean que sus productos sean vendidos a un precio que les permita obtener recursos para comprar bienes y servicios diferentes a los que proveen. Del mismo modo, los consumidores desean adquirir bienes y servicios a un precio que les permita consumir una cesta de bienes variada de los mismos. Sobre la negociación entre productores y consumidores se establecen dos principios de la teoría económica:

- i) Equilibrio, que denota una condición del mercado donde una vez alcanzada tiende a persistir en el tiempo, debido a que el conjunto de variables que interactúan en esta posición ha alcanzado el punto de optimización⁶.
- ii) Óptimo, que representa el mejor valor que puede tomar una variable, en la mayoría de los casos, el nivel de precios, con respecto a un objetivo particular.

Ahora bien, es importante resaltar que en las economías competitivas el poder de negociación está expresado en términos del precio de mercado. El precio de mercado representa el valor óptimo que toma

⁵ Bienestar en economía puede entenderse como un estado psicológico de satisfacción por parte de los individuos una vez que la mayoría de sus necesidades han sido satisfechas.

⁶ ¿Por qué esta es una condición de equilibrio? Un equilibrio económico es una situación en la que todos los agentes toman la decisión que más le favorece y en la que la conducta de cada uno es compatible con la de los demás. Cf. (Varian, 1999).

el precio de un bien o servicio, una vez que se igualan las curvas de oferta y demanda. Es decir, el precio de mercado es el precio de equilibrio en el que tanto oferentes y demandantes están dispuestos a intercambiar bienes y servicios, puesto que el valor establecido a partir del precio representa un beneficio para ambas partes que, en consecuencia, motiva el intercambio. De esta manera, cada oferente y demandante, supone, Varian (1999, pág. 294), averiguan qué es lo mejor que pueden hacer dados esos precios de mercado. En este sentido, Varian establece que un mercado en el que cada agente económico considere que el precio de mercado está fuera de su control se denomina mercado competitivo (ibid.). Este mercado es competitivo porque cada agente económico constituye una parte pequeña del conjunto de mercado y, por tanto, ejerce una influencia inapreciable en el precio de mercado.

Pues bien, observemos el mecanismo del mercado en competencia perfecta analizando el mercado de la contratación pública en Colombia. Por lo cual, en el siguiente apartado se presentará a Colombia Compra Eficiente en el contexto de la optimización en torno a la contratación pública.

2. CCE en el contexto de la optimización

La contratación pública es un problema de optimización. Las entidades estatales desean adquirir una cantidad determinada de bienes y servicios que les permiten realizar sus funciones administrativas al tiempo que colaboran con el Estado. En el mismo sentido, quienes proveen estos bienes y servicios a las entidades estatales desean que su actividad empresarial les genere utilidad. Así, las entidades estatales quieren maximizar sus funciones de consumo y los organismos empresariales maximizar sus ganancias. En este sentido, la contratación pública, al ser un mercado en principio competitivo, se constituye como un proceso de optimización que supone un punto de equilibrio regido bajo el panorama teórico propuesto por la teoría económica.

Ahora bien, CCE nace como el organismo técnico encargado de impulsar normas y políticas con el ánimo de unificar procesos en materia de compras y contratación pública. En este sentido, CCE representará a los consumidores de bienes y servicios que son adquiridos mediante la contratación pública. Para ello, deberá preparar y suscribir Acuerdos Marco de Precios con el ánimo de articular a los partícipes de los procesos de contratación. La optimización de los recursos públicos será el resultado de hacer coherente la organización y funcionamiento de la Administración Pública para lograr mayor rentabilidad social. En vista de comprender cómo opera la optimización en el marco de la política propuesta por CCE, analicemos, pues, mediante qué procesos esta entidad establece la agregación de demanda.

CCE constituye la agregación de demanda a través del *Proceso de Gestión de Agregación de Demanda*. Mediante este mecanismo, la entidad elabora planes anuales para la identificación, priorización y aprobación de bienes y servicios para la gestión de adquisición a través de la plataforma virtual. Para ello, analiza la información que está contenida en los planes anuales de adquisiciones publicados por las entidades públicas. Al mismo tiempo, consulta el histórico de compras de las entidades estatales en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública. Por su parte, analiza las manifestaciones y solicitudes de las necesidades generadas por la Entidades Estatales para un bien o servicio determinado. Finalmente, estudia la pertinencia para la celebración de un Acuerdo Marco de Precios (en adelante AMP) y la necesidad de lanzar una nueva generación de aquellos próximos a vencerse⁷. De los procesos anteriores, la entidad obtiene una matriz de compra que le permite categorizar los bienes y servicios de acuerdo con la necesidad de los organismos públicos. Esta categorización se realiza a partir del valor monetario de la compra y contratación de los bienes y servicios seleccionados y el número total de entidades que hacen uso del bien o servicio seleccionado.

Una vez establecidas las prioridades de compra, CCE asigna el estudio y estructuración del AMP, que son el mecanismo de agregación de demanda y que analizaremos en el siguiente punto, los cuales son realizados por la Subdirección de Negocios. El proceso de construcción de los estudios de mercado se realiza en constante comunicación con los proveedores de los bienes o servicios seleccionados y con las Entidades Estatales⁸. Para la elaboración del estudio de mercado se tiene en cuenta: (i) la necesidad que suplirá con la demanda agregada del bien o servicio que se pondrá a disposición con el instrumento de agregación de demanda; (ii) el entorno socioeconómico nacional e internacional del bien o servicio; (iii) determinación de las normas técnicas nacionales e internacionales; (iv) definición del entorno regulatorio que regirá la prestación del bien o servicio; (v) las especificaciones de compra pública sostenible; (vi) tipología de proveedores, junto con la cadena de suministros; (vii) presentar la estructura de costos y del análisis del sector; (viii) para el análisis de la demanda se realizará el análisis histórico de compras de las entidades a través de la plataforma SECOP, estableciendo las entidades demandantes, su nivel de compra, sus principales proveedores y las modalidades de contratación; (ix) se deberá elaborar la ficha técnica con datos generales que soportan la necesidad⁹.

Luego de la revisión y aprobación del estudio de mercado, se elaboran los estudios y documentos que fundamentan los pliegos de condiciones del AMP. Una vez aprobado el pliego de condiciones, se procede a la elaboración de la publicidad encargada por la oficina para la estrategia de las comunicaciones. De esta manera, se puede pasar a la selección de contratistas basados en los criterios

⁷ Cf. Colombia Compra Eficiente. *Gestión de la Agregación de demanda*. Recuperado de: <https://www.colombiacompra.gov.co/colombia-compra/mapa-de-procesos/gestion-de-la-agregacion-de-demanda>.

⁸ Empero, al analizar el *Proceso de Gestión de Agregación de Demanda* puede observarse que, en realidad, la selección de los AMP se establece teniendo en cuenta los intereses de las instituciones del Estado. Este mecanismo deja abierta la pregunta sobre si en realidad se tienen en cuenta los intereses y condiciones de los proveedores.

⁹ Cf. (ibid.)

establecidos por el pliego de condiciones. Finalmente, se consolida la información y documentación del negocio y se procede a adjudicar y firmar el AMP.

Ahora bien, según el portal web de CCE, los consumidores, es decir, las entidades públicas que compraron bienes a través de la tienda virtual entre el 2014-2015 fueron 100 entidades. Por su parte, los oferentes, quienes son los proveedores registrados en la plataforma fueron 2.580. En las transacciones de mercado entre entidades públicas y proveedores registrados se celebraron cerca de 2500 contratos por 800 mil millones de pesos aproximadamente, en los cuales, al ser agregados mediante una sola demanda, se ahorraron cerca de 137 miles de millones de pesos (43.03% del dinero transado a través de este mecanismo)¹⁰

El Gráfico 1, permite establecer los criterios de optimización que han llevado a concluir que el mecanismo de agregación de demanda orientado por CCE es óptimo, en tanto que una parte significativa de los indicadores han marcado un valor superior con respecto a lo que reflejaban cuando la gestión de contratación pública de las entidades gubernamentales no operaba bajo el mecanismo de agregación de demanda.

¹⁰ Cf. Colombia Compra Eficiente. *Evaluación del comportamiento del sistema de compra pública colombiano*. Obtenido el 10 de octubre de 2018 en <https://www.colombiacompra.gov.co/indicadores/resultados-del-sistema-de-indicadores>); Colombia Compra Eficiente. Informe de rendición de cuentas, vigencia julio 2017-julio 2018. Recuperado de: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/informe_rendicion_cuentas.pdf.

Dimensión	Indicador	Resultado general línea base 2014	Resultado general línea base 2015	
Valor por dinero	Oportunidad de la contratación	98,08 %	91,07%	
	Modificaciones al valor de los contratos según los pliegos	-0,0001 %	-0,60%	
	Tiempo promedio del proceso de selección por modalidad de contratación	Licitación pública	37 días	30 días
		Concurso de méritos	38 días	25 días
		Selección abreviada	37 días	28 días
		Subasta inversa	38 días	28 días
		Contratación directa	26 días	1 día
		Régimen especial	38 días	1 día
		Menor cuantía	12 días	6 días
Menor cuantía	38 días	21 días		
Integridad y transparencia en la competencia	Promedio de nuevos contratistas	24,10 %	50,50 %	
	Concentración del valor de los contratos por contratista	0,638	0,4984%	
	Porcentaje de adjudicatarios proponentes plurales	1,10 %	0,10%	
	Porcentaje de contratos adjudicados en procesos no competitivos	2,30 %	2,40%	
Rendición de cuentas	Porcentaje de Entidades Estatales usuarias activas del SECOP	48,89%	52,51%	
	Porcentaje de Entidades Estatales que publican en el SECOP su Plan Anual de Adquisiciones	31,04%	41,16%	
Manejo del riesgo	Porcentaje de contratos con modificaciones en tiempo y monto	10,10%	7,03%	

Gráfico 1. Indicadores del Sistema de Compra y Contratación Pública con base en la información de la actividad contractual de las Entidades Estatales para la vigencia 2014- 2015.

FUENTE: Colombia Compra Eficiente¹¹.

Como puede observarse en el Gráfico 1, el nivel de optimización es notorio en todos los indicadores del Sistema de Compra y Contratación Pública. La práctica ha demostrado unos resultados que pueden agrupar en seis puntos:

- a) Ha aumentado la posibilidad que tienen los proveedores de contratar con el Estado.
- b) Se ha reducido significativamente los tiempos promedio de contratación.
- c) Se ha duplicado el promedio de nuevo contratistas.
- d) Se ha reducido en una tercera parte la concentración de los contratos.
- e) Ha crecido el número de entidades estatales que hace uso de la plataforma SECOP II.
- f) Se ha reducido en un 3% el riesgo por incumplimiento de contratos.

¹¹ Colombia Compra Eficiente. *Evaluación del comportamiento del sistema de compra pública colombiano*. En línea (2018). Recuperado de: <https://www.colombiacompra.gov.co/indicadores/resultados-del-sistema-de-indicadores>.

¡Agregar demanda paga! El estado colombiano optimiza cerca del 40%¹² de los recursos destinados a la contratación pública cuando yuxtapone todas las demandas de bienes de características técnicas uniformes de las entidades del orden nacional y territorial en una sola cuenta. Empero, dos problemáticas se derivan a partir de este informe presentado en la *Evaluación del Comportamiento del Sistema de Compra Pública Colombiano* elaborado por la CCE.

La primera refiere a si esta modalidad de compra beneficia únicamente a los demandantes. El mecanismo de agregación de demanda no necesariamente debería beneficiar exclusivamente a los demandantes. Los proveedores también han salido beneficiados a través de este nuevo mecanismo de compra estatal, tal como lo refleja, por ejemplo, los indicadores de participación de nuevos oferentes que ha tenido un crecimiento significativo respecto a años anteriores.

En segundo lugar, se cuestiona si un mecanismo que basa el criterio de optimización únicamente en el “precio”, resulta ser el instrumento deseable para medir el aumento de eficiencia en los procesos de contratación pública. El cuestionamiento nace a raíz de la inquietud frente a si una disminución del precio realmente refleja una mejora, en términos de bienestar, para los participantes de los acuerdos celebrados. ¿verdaderamente el precio reflejado es eficiente respecto a este propósito? ¿realmente es equitativo? Como apreciamos en la siguiente parte, la contratación pública a través de un ente rector como CCE conlleva una serie de problemáticas que suponen que el mecanismo de agregación de demanda, basado en la disminución de precios, suscita varias problemáticas con referencia a su pertinencia y eficiencia.

3. Colombia Compra Eficiente: del mercado competitivo al mercado imperfecto

Para establecer procesos para la adquisición de bienes y servicios que pueden comprarse a través de la Agencia Nacional de Contratación Pública era necesario establecer un catálogo de bienes con sus respectivos precios para, sobre ellos, poder establecer los parámetros de selección frente a las empresas privadas que desearan participar en la contratación con el Estado. Así, mediante el Decreto 4170 del 03 de noviembre de 2011 se ordena “diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios y demás mecanismos de agregación de demanda de que trata el artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, conforme a los procedimientos que se establezcan para el efecto”. Los Acuerdos o Convenios Marco de Precios, según CCE¹³ se constituyeron como una herramienta para que el Estado agregue

¹² Calculado a partir de datos de Colombia Compra Eficiente en las vigencias s años 2014 y 2015.

¹³ Colombia Compra Eficiente. Acuerdos Marco de Precios. Recuperado de: <https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/acuerdos-marco/acuerdos-marco>.

demanda, coordine y optimice el valor de las compras de bienes, obras o servicios de las Entidades Estatales con el objetivo de:

- i) producir economías de escala
- ii) incrementar el poder de negociación del Estado; y
- iii) compartir costos y conocimiento entre las diferentes agencias o departamentos del Estado.

Así, los AMP son contratos celebrados entre el representante de los compradores y uno o varios proveedores, que contiene la identificación del bien o servicio, el precio máximo de adquisición, las garantías y el plazo mínimos de entrega, así como las condiciones a través de las cuales un comprador puede vincularse al acuerdo. Generalmente, los compradores se vinculan a un AMP mediante una manifestación de su compromiso de cumplir las condiciones estipuladas. Vale la pena resaltar que, como quedó establecido en la Ley 1150 de 2007, la modalidad de selección para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes mediante los AMP es por medio de Selección Abreviada; aunque no es, necesariamente, el único mecanismo.

Ahora bien, los AMP pueden, eventualmente, impedir que pequeñas y medianas empresas ingresen a la contratación con el Estado por diversos factores que mostraré a continuación. En primer lugar, los AMP pueden generar economías de escala. El pensamiento económico concibe por economía de escala a las actividades productivas que pueden generar volúmenes proporcionalmente mayores de producción (esto se denomina, *eficiencia económica*) como consecuencia de una reducción en los costos de producción. Una economía de escala son grandes empresas que tienen una ventaja, en términos de productividad, con respecto a pequeñas y medianas empresas. La eficiencia económica de las economías de escala puede observarse a través de los precios de sus productos. Generalmente, poseen precios de sus bienes y servicios que son lo suficientemente bajos como para otorgarles poder de negociación dentro de la actividad económica. En este sentido, si el criterio de selección de Colombia Compra Eficiente para firmar convenios de comprar de bienes y servicios a través de los AMP es el precio, entonces, hay razones para pensar que este modelo de adquisición de bienes y servicios a través de contratación pública beneficia a las grandes empresas, en una proporción mayor al beneficio que otorga a las pequeñas y medianas empresas.

En segundo lugar, los AMP pueden otorgar poder de negociación a CCE. Al unificar la demanda de bienes de características técnicas uniformes y de común utilización, CCE yuxtapone todos los bienes y servicios básicos (i.g. papelería, seguros, elementos tecnológicos) que devengan las entidades públicas en una sola orden de compra. Bajo este modelo, se puede establecer un único precio en el cual se tiene en cuenta, exclusivamente, los rendimientos de capital en manos de la organización pública. Esto puede resultar catastrófico, puesto que la virtud de una economía en competencia perfecta es que ningún

agente económico tenga poder de negociación. Cuando en las economías competitivas un agente económico, sea un oferente o bien un demandante, adquiere poder de mercado -negociación- puede alterar los precios de mercado para su beneficio.

En este orden de ideas, cuando CCE altera el precio de mercado de bienes de características técnicas uniformes y de común utilización, hace que los oferentes de estos bienes pierdan capacidad de negociación y, por lo tanto, no podrán maximizar sus utilidades respecto al precio que circula en el mercado. Con lo anterior, si bien CCE como representante de las organizaciones gubernamentales obtiene beneficios sin precedente (recuerde el ahorro del 25% en la adquisición de bienes y servicios al corte de 2017), por otro lado, quienes obtienen menor rentabilidad son los proveedores de bienes y servicios que contratan con el Estado.

Así, CCE no transita por un mercado en competencia perfecta, sino todo lo contrario. Esta entidad opera en un mercado de competencia imperfecta. Un ejemplo, como el que sigue, nos ayudará a entender cómo los AMP constituyen una ventaja para las grandes empresas y, en consecuencia, una desventaja para las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES).

4. Acuerdo Marco de Precios para la adquisición de SOAT. Un ejemplo de monopolización

Observemos lo mencionado hasta ahora, a través de los Acuerdos Marcos de Precios para la adquisición de SOAT celebrados en 2015 (LP-AMP-058-2015) para una duración de tres años. En esta ocasión se presentaron cuatro proponentes:

1. QBE Seguros. Registrada como gran empresa con un activo corriente cercano a los 456 mil millones de pesos.
2. Seguros Generales Suramericana S.A. Registrada como gran empresa con un activo corriente cercano a 772 mil millones de pesos.
3. Previsora S.A. Compañía de Seguros. Registrada como gran empresa con un activo corriente cercano a 797 mil millones de pesos.
4. Aseguradora Solidaria de Colombia. Registrada como gran empresa con un activo corriente cercano a 87 mil millones de pesos.

Del proceso mencionado anteriormente, las tres empresas adjudicaron con el Estado a partir del Acuerdo Marco de Precio para la adquisición de SOAT (LP-AMP-058-2015), Seguros Generales Suramericana S.A, Previsora S.A. Compañía de Seguro y Aseguradora Solidaria de Colombia por un precio por unidad de 188 pesos colombianos y QBE Seguros por 163,24 pesos colombianos. Observemos las dos objeciones que se derivan de este AMP.

En primer lugar, con respecto a los requisitos solicitados en el AMP es claro que las PYMES compiten con desventaja. Por ejemplo, es necesario acreditar una experiencia de celebración de mínimo cinco contratos inscritos en el RUP del código 84131600 por un valor de 779 SMLV. Por su parte, respecto a la capacidad financiera necesaria para adjudicar es indispensable tener un índice de liquidez igual o superior a 1, un índice de endeudamiento de máximo 86%, razón de cobertura de intereses mayor o igual a 0 y una cobertura de reserva técnicas Mayor o igual a 0,82.

Es evidente que las grandes empresas tienen los requisitos necesarios para la celebración del AMP¹⁴. Ahora bien, vale la pena preguntar: ¿tiene una PYMES la experiencia y capacidad financiera necesaria para competir en el proceso de selección? Aún si la tiene: ¿pueden competir con empresas como las que participaron en este proceso?

En segundo lugar, según CCE (2015), Las compañías de Seguros habilitadas para operar el Ramo SOAT son 13 (trece): Allianz Colombia, Compañía Mundial de Seguros S.A, La Previsora S.A., Liberty Seguros S.A., QBE Seguros S.A., AXA Colpatria Seguros S.A., Seguros del Estado S.A., Seguros Generales Suramericana S.A., Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., Seguros Bolivar S.A., Aseguradora Solidaria de Colombia Ltda., Cardif Colombia Seguros Generales S.A., La Equidad Seguros Generales. Cuando se comprueba la posición de mercado en que se encuentran las empresas que adjudicaron, se observa que poseen más de la tercera parte del mercado de seguros. El Gráfico 2 presenta la participación de estas compañías en el mercado de seguros para el año 2014.

Compañía	Valor (en millones de \$)	Participación
Seguros del Estado	462.102	26,9%
QBE Seguros	290.869	17,0%
Suramericana	272.148	15,9%
Mundial de Seguros	208.376	12,1%
AXA Colpatria	181.386	10,6%
La Previsora	117.968	6,9%
Liberty	108.563	6,3%
Cardif	36.560	2,1%
Seguros Bolivar	12.392	0,7%
Aseguradora Solidaria	12.027	0,7%
Mapfre Seguros	6.777	0,4%
Allianz	5.932	0,3%
Total	1.715.100	100,0%

Gráfico 2. Primas de las Pólizas de SOAT emitidas por Compañía de Seguros en 2014

Fuente: CCE (2015)

¹⁴ Empero, en distintas ocasiones, las grandes empresas han pedido al mecanismo rector que modifique los estándares de medición, porque muchos de ellos son absurdamente altos y, en consecuencia, difícil de cumplir. Muchas de estas quejas pueden encontrarse en los formatos de solicitudes y reclamaciones que cada Acuerdo Marco de Precio dispone.

Tres de las empresas que adjudicaron tienen el 39.8 de participación del mercado (QBE Seguros, 17%; Suramericana, 15.9%; La Previsora, 6.9%). Salvo la Aseguradora Solidaria, que participó y adjudicó con un poder de mercado del 0.7%, las demás compañías con baja participación de mercado parece que no podrían competir con empresas con un amplio poder de mercado. ¿qué hubiera sucedido si Seguros del Estado, con una participación del mercado del 26%, hubiera participado en este AMP?

La forma en que se celebró este proceso de contratación plantea serias dudas frente a la capacidad que tiene CCE para permitir un juego limpio, en el cual no se favorezcan intereses de grandes empresas frente a las PYMES. Si bien el proceso de adjudicación para la compra de SOAT es un proceso especial, pues no cualquier empresa está capacitada para ofrecer este servicio, al revisar distintos mercados, como el de la papelería¹⁵ –supuestamente competitivo- encontramos que esta tendencia se mantiene. Reconocer que estos procesos favorecen a las grandes empresas y genera una desventaja significativa con respecto a las PYMES sería un primer paso para formular una política pública que corrija este hecho. Sin embargo, CCE ha asegurado, por medio de distintos medios, que su modelo de contratación no constituye estos problemas.

A manera de Conclusión,

Una vez que salen a la luz los elementos económicos que configuran las dinámicas de contratación pública presentes en CCE, se puede aceptar, en primer lugar, que esta entidad podría generar mercados de competencia imperfecta. Para sustentar esta afirmación se sugirió que los criterios de optimización y equilibrio, que suponen un mercado de competencia imperfecta, se aplican de manera distinta en las dinámicas económicas de CCE. Lo anterior debido a que CCE da prioridad a las condiciones de las entidades públicas adscritas a la plataforma SECOP, cuando se tiene en cuenta solo los intereses de los consumidores en el Proceso de Gestión de Agregación de Demanda. En este sentido, los AMP resultantes de este proceso de agregación de demanda, terminan por darle poder de mercado a las entidades públicas; rompiendo con la principal condición que determina un mercado de competencia perfecta.

A pesar de que este mecanismo genera una reducción en los costos de contratación pública asumidas por el fisco nacional (recuérdese el 25% de reducción que CCE ha registrado desde su creación), los costos, sociales si se quiere, que se tienen que asumir pueden, en un sentido, ser mucho más grandes que los beneficios que este proceso supone. Este proceso de contratación genera economías de escala, incrementa en poder de negociación del Estado (problemática mencionado en el párrafo anterior). Con respecto a las economías de escala, se suponen un resultado negativo, en cuanto esta representa un

¹⁵ Cf. Acuerdo Marco de Precios para contratar el suministro de papelería y útiles de oficina (LP-AMP-102-2016).

fortalecimiento de las condiciones de producción y negociación de los oferentes clasificados como grandes empresas (debido a que su CMe tiende a la baja). Como consecuencia de lo anterior, su contraparte (i.e. las pequeñas y medianas empresas) se ven envueltas en procesos de exclusión, lo que genera, para continuar con la terminología económica, monopolios, duopolios y oligopolios.

Para dar fuerza a los argumentos esbozados en el presente trabajo, se trae a colación los resultados del proceso de contratación mediante los Acuerdos Marcos de Precios para la adquisición de SOAT celebrados en 2015 (LP-AMP-058-2015). En este proceso se observó que las aseguradoras que resultaron las ganadoras presentan una ventaja tanto en los requisitos para contratar con respecto al pliego de condiciones presentado en el AMP, así como en su posicionamiento en el mercado, que estas representan cerca del 40% de participación. Estas condiciones hacen que las PYMES puedan, eventualmente, quedar excluidas en los procesos de contratación con el Estado por medio de los AMP.

II. Los Acuerdos Marco de Precios en la Contratación Pública y las Pymes

Lizeth Daniela Tobón Segura

En el presente apartado se expondrán los efectos que conlleva Colombia Compra Eficiente desde el punto de vista de un monopsonio (denominado también como el monopolio del comprador (del griego mono- (μονο-) “único” y psonios (ψωνιος) “compra”), el cual es una estructura de mercado en donde existe un único demandante o comprador mientras que pueden existir uno o varios oferentes, lo que genera ineficiencia dentro del mercado y provoca una competencia imperfecta. Roy Harrod¹⁶ estableció las bases del análisis de la teoría de la competencia imperfecta que más adelante desarrolló Joan Robinson¹⁷ al indicar que, *en Economía un método de análisis general basado en la igualdad de costo marginal e ingreso marginal. Así, abrió una puerta para extender de una manera cómoda la teoría de la oferta y la demanda a casos reales*. Los productos que ofrecen los proveedores de este tipo de mercado son observados como incomparables por el consumidor. Características como el diseño, el uso o la utilidad que alcanzan son diferentes de un producto a otro.

La empresa monopsonica tiene la capacidad de influir en el precio del bien o servicio, a un nivel inferior que estaría vigente en el mercado, de tal manera que obtienen ganancias significantes. El nivel en el que el monopsonista puede afectar el precio de mercado depende inversamente de la elasticidad de la oferta.

· Estudiante Programa de Economía de la Fundación Universidad Autónoma de Colombia FUAC. Integrante del Semillero de Investigación Montesquieu.

¹⁶ (Londres, 1900 - Holt, 1978) Economista británico de Oxford, contemporáneo, amigo y seguidor de J.M.Keynes,

¹⁷ (1903-1983) Economista Inglesa, PostKeynesiana destacada por sus aportaciones derivadas de la teoría del capital.

Mientras menor sea la elasticidad que se presente en la oferta de determinado producto, la capacidad de afectar el precio será mayor.

Para tener un análisis más concreto, se observará el comportamiento del acuerdo marco de precios¹⁸ del año 2013, de dos productos, el SOAT y el combustible. Es esencial comprender el funcionamiento de los mismos, para determinar los alcances que genera Colombia Compra Eficiente como representante de los compradores.

1. SOAT

El seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT) es una póliza que ampara los daños ocasionados a peatones, pasajeros o conductor por accidentes de tránsito, establecido por la ley con un fin netamente social¹⁹. Para el presente estudio tendremos en cuenta a las siguientes compañías aseguradoras: Solidaria, Suramericana y Previsora Seguros durante el periodo 2013-2017.

Colombia Compra Eficiente (2015, P.6)²⁰, señala que la base para calcular la tarifa del SOAT es por medio del salario mínimo diario legal vigente (SMDLV). La Superintendencia Financiera²¹ de Colombia establece las tarifas máximas vigentes por medio de la Circular Externa 004 de 2009. Esta entidad calcula una tasa comercial por medio de un análisis actuarial²² del parque automotor colombiano, la siniestralidad, la severidad de los siniestros, entre otros. La tasa comercial que se obtiene es multiplicada por el SMDLV para obtener el valor de la tarifa máxima que las compañías de seguros pueden cobrar por el SOAT.

Según Colombia Compra Eficiente (2015, P.9)²³ Las compañías de seguros tienen cubrimiento a nivel nacional, por medio de sucursales o intermediarios. Durante el año 2015 las aseguradoras que se encuentran autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia para operar en el Ramo del SOAT son las siguientes:

1. Allianz Colombia
2. AXA Colpatria Seguros S.A.
3. Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A.

¹⁸ Contrato entre un representante de los compradores y uno o varios proveedores.

¹⁹ Seguros del Estado (2019). SOAT. <http://www.soat.com.pe/sobreelsoat.html>.

²⁰ Colombia Compra Eficiente (2015). *01 Estudio de Mercado SOAT*. Recuperado de: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.17401&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>.

²¹ Es la entidad gubernamental encargada de supervisar los sistemas financiero y bursátil.

²² Predice o simula determinados hechos económicos al atender a sus posibles consecuencias y los costes que estas supondrían, de modo que puedan ser calculadas posibles compensaciones.

²³ Colombia Compra Eficiente (2015). *01 Estudio de Mercado SOAT*. Recuperado de: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.17401&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>.

4. Seguros del Estado S.A.
5. Seguros Generales Suramericana S.A.
6. Aseguradora Solidaria de Colombia Ltda.
7. Cardif Colombia Seguros Generales S.A.
8. Compañía Mundial de Seguros S.A
9. La Equidad Seguros Generales
10. La Previsora S.A.
11. Liberty Seguros S.A.
12. QBE Seguros S.A.
13. Seguros Bolívar S.A.

Los principales Proveedores de SOAT en el Acuerdo Marco de Precios desde el año 2013, fueron:

- ✓ Aseguradora Solidaria (Compañía Multinacional)
- ✓ Suramericana (Compañía Latinoamericana)
- ✓ Previsora Seguros. (Sociedad de Economía Mixta Vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público)

Es relevante mencionar que estas aseguradoras juegan un papel muy importante desde el año 2013, ya que dos (2) conservan su espacio como proveedores de SOAT hasta el día de hoy, con eventuales efectos en el mercado que mencionaremos más adelante. Mientras tanto se analizarán las ventas que han realizado hasta el año 2015.

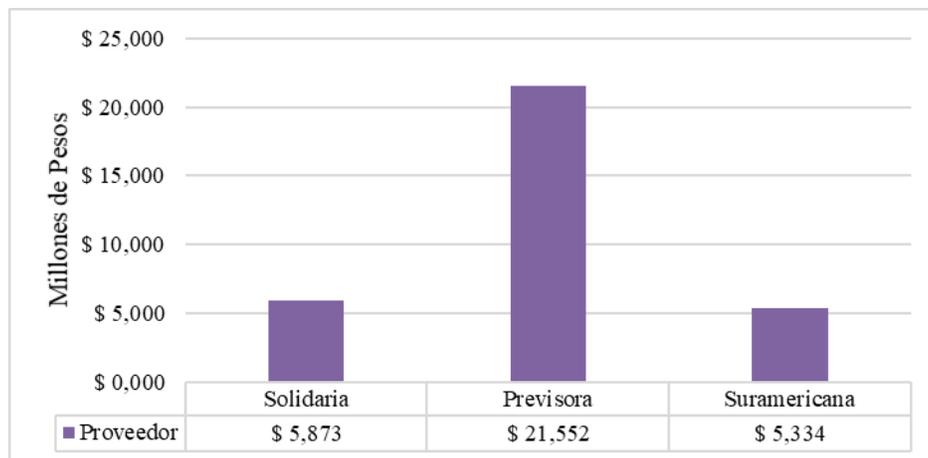


Gráfico 3. Ventas por Compañías de Seguros

Fuente: Colombia Compra Eficiente²⁴

²⁴ Pliego de condiciones LP-AMP-058-2015.

En el Gráfico 3 se pudo observar que el monto transado hasta el mes de agosto del año 2015 durante la vigencia del acuerdo correspondía a \$32.75925 millones de pesos, del cual el 65,79% estaba representado por la compañía Previsora Seguros, seguido del 17.93% por la compañía Aseguradora Solidaria y finalmente el 16.28% de la compañía Suramericana. Es importante aludir a La Previsora Seguros por obtener el mayor porcentaje de ventas de este año, debido a su capacidad financiera y organizacional, reflejada con un puntaje de 95,6826 puntos de los posibles proponentes adjudicados para el proceso de contratación LP-AMP-058-2015 lo que provoca una gran ventaja frente a sus competidores en este aspecto. No obstante, podemos analizar otra perspectiva que sería las primas emitidas y siniestros pagados por el ramo del SOAT reflejados en el siguiente apartado.

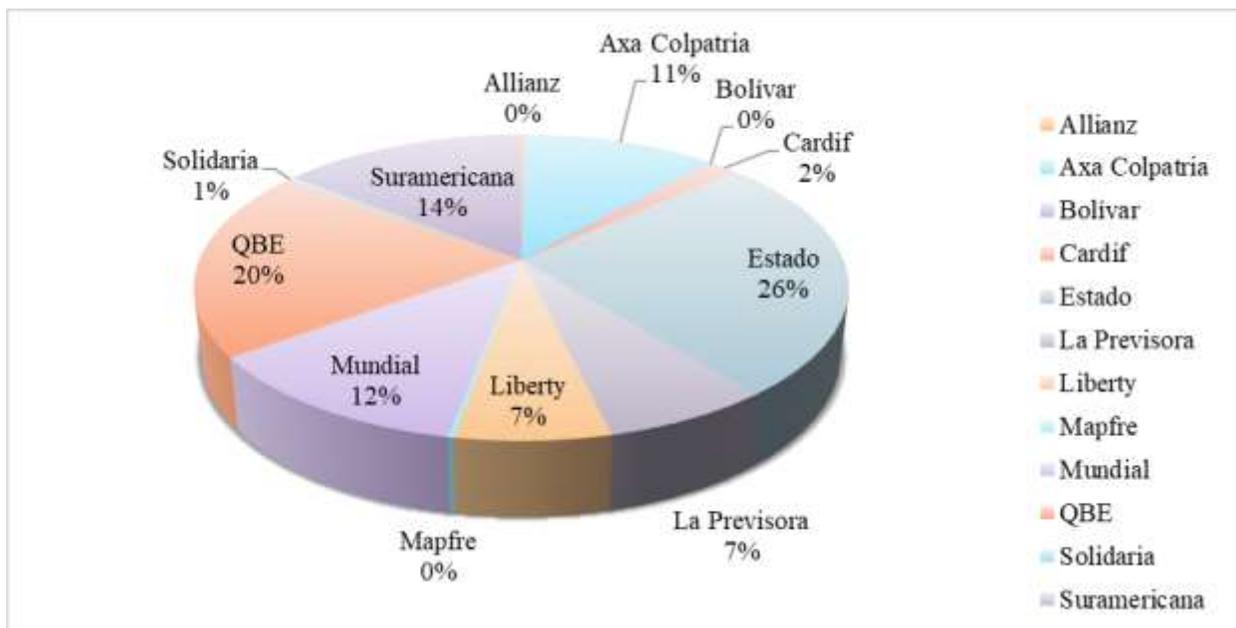


Gráfico 4. Siniestros Pagados/Primas de Pólizas de SOAT emitidas 2014

Fuente: Elaboración propia, a partir de Fasecolda²⁷

En el Gráfico 4 se analizó la información en general anunciada por Fasecolda para el año 2014. El Ramo de primas de pólizas de SOAT emitió \$ 1.201.648.50928 miles de pesos y el Ramo de siniestros pagados emitió \$835.953.865 miles pesos distribuido por Compañías de Seguros. En este caso, podemos observar que la compañía Suramericana representa el 14.37% seguida de La Previsora con

²⁵ Los datos en millones de pesos son tomados de Colombia Compra Eficiente (2015). *01 Estudio de Mercado SOAT*. Recuperado de: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.17401&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

²⁶ Colombia Compra Eficiente (2015). *Apéndice 1 – Consolidado de informe de evaluación de las Ofertas Proceso de Contratación LP-AMP-058-2015*. Recuperado de: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.17401&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

²⁷ Los datos en miles de pesos precios constantes son tomados de Fasecolda (2008). *Cámara técnica SOAT*. Recuperado de: <http://www.fasecolda.com/index.php/ramos/soat/estadisticas-del-ramo/>

²⁸ *Ibidem*.

7.06% y la Aseguradora Solidaria con el 0.48% entre primas emitidas²⁹ y siniestros pagados³⁰ del total de las 12 compañías comparadas en el 2014. Sin embargo, no existe una relación directa entre los dos indicadores mencionados anteriormente, pero son esenciales para el desarrollo del sector asegurador por lo tanto observaremos la evolución en el periodo 2014-2017 de las aseguradoras en estudio. Adicional en el año 2015 ingresa al acuerdo marco de precios la compañía QBE seguros.

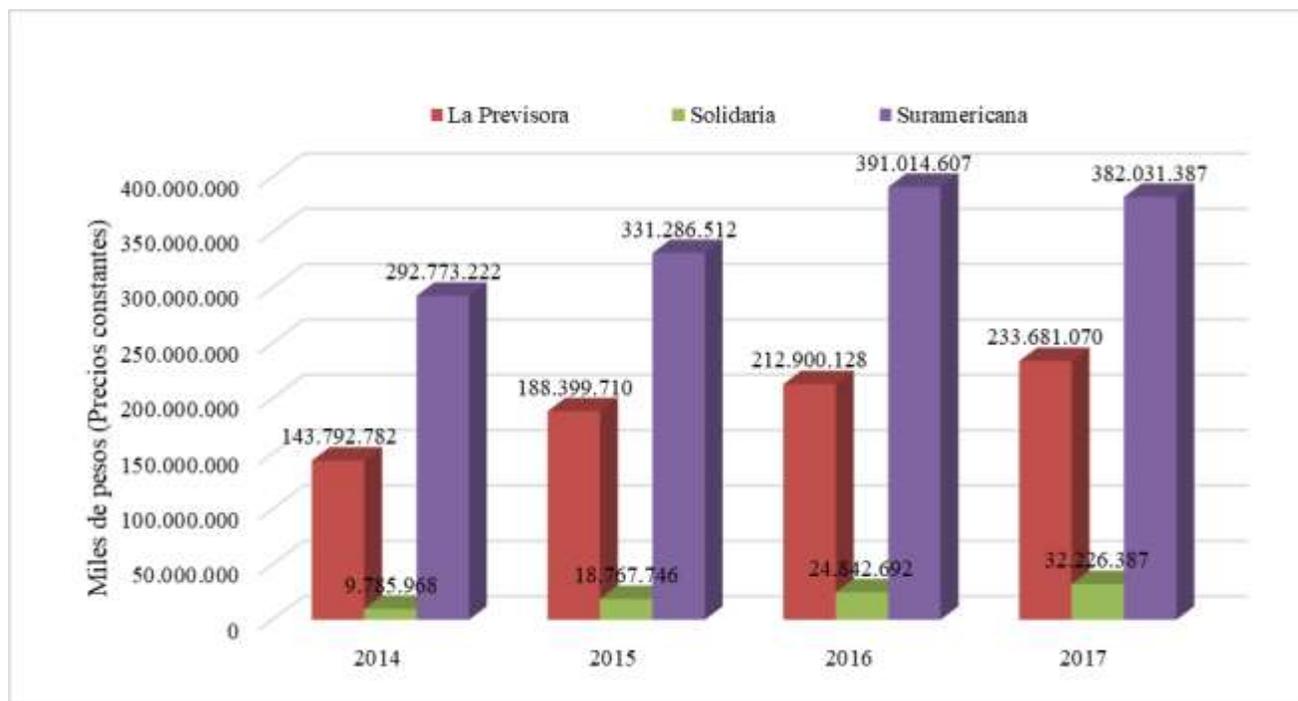


Gráfico 5. Siniestros Pagados/Primas de Pólizas de SOAT 2014-2017

Fuente: Elaboración propia, a partir de Fasecolda³¹

En el Gráfico 5 se examinó la información a nivel general anunciada por Fasecolda para el periodo 2014-2017 enfocado en la Aseguradora Solidaria, Suramericana y Previsora Seguros. La compañía suramericana mantiene una tendencia leve con un promedio de \$349.276.432 miles de pesos representado por el 61,78%, seguido de La previsora con un aumento notable representado en promedio por \$194.693.423 miles de pesos con un 34,44% y finalmente la compañía Solidaria con un aumento recíproco reflejado en un promedio de \$21.405.698 miles de pesos representado por el 3,79%. Las compañías mencionadas incorporan un porcentaje importante en el ramo del SOAT así mismo en los contratados celebrados por Colombia Compra Eficiente desde el año 2013 recalando la participación de la aseguradora Suramericana por su diversificación en el mercado, adicional este aumento de siniestros

²⁹ Costo del amparo otorgado por la aseguradora por cada póliza expedida.

³⁰ Valor neto de los siniestros pagados por las aseguradoras.

³¹ Fasecolda (2008). *Estadísticas del ramo*. Recuperado de: <http://www.fasecolda.com/index.php/ramos/soat/estadisticas-del-ramo/>

pagados y primas emitidas se puede explicar por el alto promedio de 6764,7532 habitantes fallecidos en el tiempo estudiado, por diversos factores, lo que provoca una participación de siniestros pagados por esta aseguradora en el periodo indicado, además del aumento de coberturas.

Es sustancial señalar que Colombia Compra Eficiente (2015)³³ por medio del Acuerdo Marco de Precios tiene mayores beneficios para las empresas grandes ya que cumplen los mayores requisitos que se exigen, por ejemplo: capacidad jurídica, experiencia, capacidad financiera, con un índice de endeudamiento hasta el 86%, y capacidad organizacional. Y así continuar con los criterios para evaluar Ofertas y adjudicar el Acuerdo Marco de Precios. Es por ello que las compañías más afectadas son las PYMES o pequeños empresarios porque no aprueban los requerimientos, además de estar susceptibles al rechazo por sus limitaciones técnicas, ocupacionales, financieras y experiencia; adicional de sus bajos escenarios para ofertar respecto al precio y/o las circunstancias que se enfrentan en el entorno económico.

Proveedores	Año 2013-2014		Año 2014-2015		Año 2015-2016	
	N ^a Ordenes	Valor Total	N ^a Ordenes	Valor Total	N ^a Ordenes	Valor Total
Suramericana	91	2.233,44	173	3.275,45	43	210,33
Solidaria	26	7.669,88	37	4.905,01	15	779,84
La Previsora	20	1.190,74	31	13.925,96	9	1.159,30

Tabla 1. Órdenes de compra del SOAT I (millones de pesos)³⁴

Fuente. Elaboración propia, a partir de Colombia Compra Eficiente³⁵

En la Tabla 1 se observan las órdenes de compra realizadas en el contrato del SOAT I desde el periodo 23/10/2013 hasta el 28/10/2016. Las tres aseguradoras tienen una ardua participación en los acuerdos marco de precios, por ejemplo, en el año 2013-2014 la compañía Solidaria emitió 26 órdenes de compra por un valor total de \$7.669,88 millones de pesos. En el siguiente año 2014-2015 la aseguradora Suramericana emitió 173 órdenes de compra por un valor total de \$3.275,45 millones de pesos y en el año 2015-2016 la compañía Previsora emitió 9 órdenes de compra por un valor total de \$1.159,30 millones de pesos. Con base en lo anterior se puede reflejar la activa participación de estas tres aseguradas, y los beneficios que adquieren tan solo con un contrato adjudicado.

³² Los datos son tomados de La Agencia Nacional de Seguridad Vial. *Históricos años 2012-2017*. Recuperado de <https://ansv.gov.co/observatorio/?op=Contenidos&sec=63>.

³³ Colombia Compra Eficiente (2015). *02 Estudios Documentos Previos- SOAT*. Recuperado de: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.17401&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>.

³⁴ Se relacionan los datos que abarcan la licitación LP-AMP-058-2015.

³⁵ Colombia Compra Eficiente. (2019). En línea. Datos abiertos tienda virtual. Recuperado de: <https://www.colombiacompra.gov.co/node/22454>.

2. EL COMBUSTIBLE

Es aquel material que al ser quemado puede producir calor, energía o luz. Es la mezcla de hidrocarburos diseñada para la combustión interna de motores, por ejemplo, la Gasolina Corriente; Gasolina Extra; y Diésel³⁶.

El objetivo del acuerdo marco de precios es establecer las condiciones a los proveedores los cuales deben suministrar el combustible en EDS mediante el sistema de control. La Dirección de Hidrocarburos del MinMinas es la encargada de ejercer control y vigilancia de la operación y mantenimiento del SICOM³⁷ y La Superintendencia de Industria y Comercio regula los asuntos de competencia y protección al consumidor, relacionados con la distribución de Combustible.

En Colombia la industria de los combustibles líquidos, comenzó en 1869 con la primera extracción de una muestra de petróleo del Magdalena Medio, en el sector de “La Cira Infantas”, Santander (hoy convertido en el pozo más antiguo de Colombia)³⁸. Lo que ha provocado una reestructuración en las entidades públicas para regular el sector del combustible. Por lo anterior, se puede mencionar que esta división realiza un gran impulso para la sociedad debido a sus diversos usos en la energía, tecnología, incluso en el desarrollo del país. Por ello se genera un estudio de las empresas que realizan la distribución y suministro en las EDS por medio del acuerdo marco de precios.

Según Colombia Compra Eficiente (2013), menciona que el suministro de combustible se ve afectado por cuatro agentes: (i) los Refinadores encargados de transformar el crudo a gasolina y ACPM, los productores de alcohol y los Importadores; (ii) los distribuidores mayoristas, grandes consumidores y almacenadores y Transportadores. (iii) los distribuidores minoristas, que comprende a los comercializadores industriales, estaciones de servicio automotriz y fluvial, las estaciones de servicio marítimo y las estaciones de servicio de aviación y (iv) el consumidor final, al cual los Distribuidores minoristas le venden el combustible³⁹. Es relevante realizar un análisis principalmente de los proveedores de combustible, debido a que pocos distribuidores mayoristas tienen EDS propias por lo que pueden suministrar directamente al consumidor y los demás lo realizan a través de las EDS de su bandera.

El combustible debe cumplir una serie de especificaciones técnicas y ambientales basadas en la Norma Técnica Colombiana 1380 del 2015 reguladas por el Ministerio de Minas y por el Ministerio de Ambiente,

³⁶ Colombia compra eficiente (2013). *Estudio de Mercado*. Recuperado de: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-1-97495>

³⁷ Es el Sistema de Información de Combustibles Líquidos del MinMinas, el cual integra a los agentes de la cadena a nivel nacional en un solo sistema de información, mediante el cual se organiza, controla y sistematiza la comercialización, distribución, transporte y almacenamiento de combustibles líquidos derivados del petróleo, alcohol carburante y biodiesel.

³⁸ GREG (2015). *Historia en Colombia*. Recuperado de: <http://www.creg.gov.co/index.php/es/sectores/2015-02-04-20-43-06/historia-combustibles>.

³⁹ Colombia Compra Eficiente (2013). *Estudio de mercado*. Recuperado de: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-1-97495>.

entre estos productos se encuentra: la gasolina corriente, la gasolina extra y el diésel. Luego de cumplir estos requerimientos se enfrenta a dos sistemas de precios de venta utilizados en Colombia:

(i) libertad vigilada donde los Distribuidores Mayoristas y Minoristas definen el precio de venta al público de acuerdo con el comportamiento del mercado, bajo la regulación de la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio; y (ii) libertad regulada donde los Distribuidores Mayoristas y Minoristas venden máximo a la tarifa. (Colombia Compra Eficiente, 2013, P.11)

El régimen de libertad vigilada anteriormente mencionado por MinMinas en la Resolución 181254 de 2012 para fijar un techo al precio máximo de venta a los Consumidores Finales de la Gasolina Corriente y Diésel, es aplicado por el distribuidor minorista el cual puede establecer libremente el precio de venta al público a través de su EDS. Durante el año 2013 los oferentes participantes para el proceso de licitación del Acuerdo Marco de Precios en el suministro de gasolina fueron:

NOMBRE DEL OFERENTE
Organización Terpel S.A
Unión Temporal Autogas - Gandur
Unión Temporal Cra 50 UT

Tabla 2. Oferentes Participantes Convocatorio 2013 de Acuerdo Marco de Gasolina

Fuente: Elaboración propia, a partir de Colombia Compra Eficiente⁴⁰

El proceso de selección de Colombia Compra Eficiente (2013), contiene un formato que abarca la capacidad Jurídica (Las EDS ofrecidas deben estar habilitadas en el SICOM), experiencia (en el manejo de los sistemas de Control, en por lo menos dos del total de las EDS ofrecidas), capacidad financiera (con un índice de endeudamiento del 41,49%) y capacidad jurídica⁴¹, con los criterios para evaluar las ofertas dirigido en el factor económico, el factor técnico y el incentivo a la industria nacional. Finalizada la revisión de los requisitos mencionados los ofertantes seleccionados fueron:

- ✓ Organización Terpel S.A
- ✓ Unión Temporal Autogas - Gandur

La compañía Unión Temporal Cra. 50 UT no fue elegida debido a que no cumplió con los requisitos habilitantes y técnicos mínimos. Los clientes corporativos utilizan el sistema de control ya sea por medio de Chip, el cual registra cada una de las posibles variables a controlar para el suministro de combustible

⁴⁰ Colombia Compra Eficiente (2013). *Documento de estudios previos*. Recuperado de: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-1-97495>.

⁴¹ *Ibidem*.

o Anillo de Control, este es más utilizado en el sector industrial. Sin embargo, cumplen la función de administrar la información en tiempo real de los vehículos. Es sustancial examinar el número de EDS ofertadas por los proveedores⁴² en Bogotá.

Bandera	Número de EDS con chip
BIOMAX	17
EXXONMOBIL(Auto-Gas)	24
PETROBRAS	39
TERPEL	55
TEXACO (Combuscol)	7

Tabla 3. EDS Ofertadas por los Proveedores

Fuente: Proveedores, Colombia Compra Eficiente⁴³

En la Tabla 3 se observan las ventajas, por ejemplo, que posee la compañía Terpel frente a las demás, aparte de la ardua y constante publicidad que llega al usuario, es debido a que posee una parte de EDS propias y obtienen una ganancia por la disminución de los costos de transporte que podrían ocurrir hasta llegar al consumidor final; adicional hay que tener en cuenta la ubicación geográfica que abarca las EDS dando como resultado una cobertura completa a nivel nacional. Sin embargo, Terpel es un distribuidor mayorista centrado con un plan de movilidad lo que le permite establecer parámetros de control a través de las EDS propias o vinculadas, con privilegio de participar en el proceso para definir el precio de venta al público.

Es importante aclarar que la participación de oferentes es bastante baja debido a los requisitos establecidos por Colombia Compra Eficiente, lo que genera en este caso, mayor fuerza a la compañía mencionada. Es pertinente señalar que la mayoría de los empleados de Terpel son contratados por empresas outsourcing, adicional que en el año 2018 informa a la Superintendencia Financiera el control total de la empresa ExxonMobil de Colombia Sociedad Portuaria adquirida con un pago cerca de \$207.00044 millones de pesos, es decir, Unión Temporal Autogas – Gandur fue distribuidor minorista de la bandera de ExxonMobil en el acuerdo marco de precios del año 2013 con seguimiento del consumo de combustible, pero ahora posiblemente puede hacer parte de la propiedad de Terpel, lo que contribuye a que se convierta en un fuerte monopolio del suministro y distribución del combustible.

⁴² La bandera de las EDS es determinada por el Distribuidor Mayorista.

⁴³ Colombia Compra Eficiente (2013). *Estudio de Mercado*. Recuperado de: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-1-97495>.

⁴⁴ Cardona, A. O. (2018). Terpel adquirió 100% de la sociedad ExxonMobil de Colombia Sociedad Portuaria. *La república*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/empresas/terpel-adquirio-100-de-la-sociedad-exxonmobil-de-colombia-sociedad-portuaria-2745523>.

Proveedores	Año 2013		Año 2014		Año 2015	
	N ^a Ordenes	Valor Total	N ^a Ordenes	Valor	N ^a Ordenes	Valor
Organización Terpel S. A	281	20.776,66	364	43.828,41	49	969,21
Unión temporal Autogas-Gandur	139	5.752,51	200	6.425,49	11	275,59

Tabla 4. Órdenes de compra del Combustible I (millones de pesos)⁴⁵

Fuente: Elaboración propia, a partir de Colombia Compra Eficiente⁴⁶

En la Tabla 4 se observan las órdenes de compra realizadas en el contrato del Combustible I desde el periodo 23/10/2013 hasta el 28/10/2016. La compañía Organización Terpel S.A tiene una notable participación, por ejemplo, en el año 2013-2014 emitió 281 órdenes de compra por un valor total de \$20.776,66 millones de pesos mientras que Unión temporal Autogas- Gandur emitió 139 por un valor total de \$5.752,51 y en el siguiente año 2014-2015 Terpel emitió 364 órdenes de compra por un valor total de \$43.828,41 millones de pesos. Se puede determinar que Terpel maneja un gran porcentaje en las órdenes de compra, por lo que adquiere mayor ventaja frente a su competencia.

A manera de conclusión:

Colombia Compra Eficiente es estudiado desde el punto de vista de un monopsonio debido a la estructura de una competencia imperfecta que abarca. En este caso, la analizamos por medio del acuerdo marco de precios del año 2013 con dos productos esenciales; El SOAT y el combustible, los cuales representan una gran demanda en el sector económico.

El primer producto, cumple una característica importante, a causa de ser un seguro obligatorio, las compañías aseguradoras tienen como objetivo cubrir algún suceso ocurrido por un agente externo que afecta directamente a la compañía asegurada. Sobresalen tres (3) Aseguradoras en el acuerdo del 2013: Aseguradora Solidaria, Suramericana, y Previsora Seguros evidenciado en su participación en las primas emitidas y siniestros pagados. La ventaja de estas aseguradoras, además de las que han sido seleccionadas en estos últimos años, es el cumplimiento de los criterios establecidos por Colombia Compra Eficiente, en las que incluye: la capacidad Jurídica, experiencia, capacidad financiera, capacidad jurídica, entre otros. Las empresas con mayores desventajas son las PYMES por los requisitos exigidos, por lo que no podrían cumplir con todos los criterios y tampoco ser seleccionadas.

⁴⁵ Se relacionan los datos que abarcan la licitación LP-AMP-010-2013.

⁴⁶ Colombia Compra Eficiente. (2019). En línea. Datos abiertos tienda virtual. Recuperado de: <https://www.colombiacompra.gov.co/node/22454>.

El segundo producto, es un fuerte impulsador para el desarrollo de la sociedad, por sus varios usos en el sector energético. En este apartado se evidencia los cuatro agentes que afectan el suministro y distribución del combustible; las compañías: Organización Terpel S.A y Unión temporal Autogas-Gandur resultaron adjudicatarios del acuerdo marco de precios en el año 2013. Terpel es la organización con mayores ventajas frente a sus competidores por ser un distribuidor mayorista, tener EDS propias, la participación para establecer el precio máximo de venta a los Consumidores Finales de la Gasolina Corriente y Diésel, entre otros.

Las PYMES son empresarios que buscan incursionar en el mercado, sin embargo, en los contratos públicos que son ofrecidos por el Estado, presentan una serie de inconvenientes por su falta de experiencia, tecnología y capacidad de endeudamiento, entre otros. Además de sus bajos escenarios para ofertar respecto al precio, lo que le resulta un problema para participar en grandes mercados caracterizados por un alto nivel de competencia, comúnmente con un amplio recorrido en el ámbito de la contratación pública, apoyado de su extensión financiera y jurídica. Lo que ocasiona un conflicto para beneficiarse de las economías a escala. En forma general, cualquier empresa puede participar en las convocatorias de Colombia Compra Eficiente, pero para estas compañías no es nada fácil ser adjudicados en un acuerdo marco de precios por lo anteriormente mencionado. Esto se ve reflejado en el proceso de selección de los proveedores, los ítems y requerimientos establecidos van enfocados a empresas grandes las cuales, si cumplen a cabalidad con lo solicitado, por lo que es bastante difícil que una PYME acceda a un acuerdo marco de precios.

Adicionalmente, la contribución de estas compañías multinacionales hacia un mercado de competencia imperfecta, orientado hacia un monosopnio liderado por Colombia Compra Eficiente logra economías de escala y por consiguiente buscan una menor elasticidad de la oferta para aumentar la capacidad de afectar el precio, además de obtener una maximización de beneficios; que puede fijar y regular los precios del producto.

REFERENCIAS

- Acevedo, J., Contreras, C, Fernandez, F., Morales, Z., Pachon, G., (2018). *A propósito de los Acuerdos Marco de Precios incorporados en la Contratación Pública en Colombia*. Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales. En línea: <https://www.eumed.net/rev/cccss/2018/04/contratacion-publica-colombia.html>.
- Agencia Nacional de Seguridad Vial. *Históricos años 2012-2017*. Recuperado de: <https://ansv.gov.co/observatorio/?op=Contenidos&sec=63>.
- Brand, S. (2013). *Diccionario de economía*. Bogotá: Plaza & Janes.
- Cardona, A. O. (2018). Terpel adquirió 100% de la sociedad ExxonMobil de Colombia Sociedad Portuaria. La república. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/empresas/terpel-adquirio-100-de-la-sociedad-exxonmobil-de-colombia-sociedad-portuaria-2745523>.
- Cifuentes, D (2014). *Los acuerdos marco de precios en la contratación estatal colombiana ¿un posible favorecimiento al monopolio y a las grandes industrias?* Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Colombia Compra Eficiente. En línea (2019). *Datos abiertos Tienda Virtual*. Recuperado de: <https://www.colombiacompra.gov.co/node/22454>.
- Colombia Compra Eficiente. En línea (2018). *Acuerdos Marco de Precios*. Recuperado de: <https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/acuerdos-marco/acuerdos-marco>
- Colombia Compra Eficiente. (2018). *Informe de rendición de cuentas, vigencia julio 2017-julio 2018*. Recuperado de: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/informe_rendicion_cuentas.pdf.
- Colombia Compra Eficiente. (2018). *Evaluación del comportamiento del sistema de compra pública colombiano*. Recuperado de: <https://www.colombiacompra.gov.co/indicadores/resultados-del-sistema-de-indicadores>.
- Colombia Compra Eficiente. (2018). *Gestión de la Agregación de demanda*. Recuperado de: <https://www.colombiacompra.gov.co/colombia-compra/mapa-de-procesos/gestion-de-la-agregacion-de-demanda>.
- Colombia Compra Eficiente. (2015). *Detalle del proceso Número LP-AMP-058-2015*. Recuperado de: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.17401&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>.
- Colombia Compra Eficiente (2015). *Estudio de Mercado soporte de la Licitación Pública para Seleccionar los proveedores de un Acuerdo Marco de Precios para la compra del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito –SOAT– a nivel nacional*.
- Colombia Compra Eficiente. (2014). *Detalle del proceso Número LP-AMP-030-2014*. Recuperado de: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=14-1-131424>.
- Colombia Compra Eficiente. (2013). *Detalle del proceso Número LP-AMP-011-2013*. Recuperado de: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-1-99154>.

Colombia Compra Eficiente. (2013). *Detalle del proceso Número LP-AMP-010-2013*. Recuperado de: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-1-97495>.

Colombia Compra Eficiente. *Pliego de Condiciones para seleccionar a los Proveedores de un Acuerdo Marco de Precios para la compra de SOAT*. Recuperado de: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.17401&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>.

Colombia, Compra Eficiente. *Guía para entender los acuerdos marco de precios*.

Dixit, A (1990). *Optimization in Economic Theory* (Second Edition). New York: Oxford University Press.

Edmet. (2019). Economistas. Recuperado de: <http://www.eumed.net/cursecon/economistas/harrod.htm>

Fasecolda. (2019). Estadísticas del Ramo. Recuperado de: <https://fasecolda.com/index.php/ramos/soat/estadisticas-del-ramo/>.

García, A (1996). *De la ventaja comparativa a la ventaja competitiva: una explicación al comercio internacional*. Bogotá: Universidad ICESI. Recuperado el 15 de junio de 2017 en https://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/2558/1/Ventaja_comparativa_ventaja.pdf.

Krugman, P (2006). *Economía Internacional: Teoría y Política* (Novena Edición). Madrid: Editorial Pearson.

Ramírez, N & Mugaray, A (2009) *Economías de escala y rendimientos crecientes una aplicación en microempresas mexicanas*. Ciudad de México: revista Nueva Época, vol. XIX, núm. 2, segundo semestre de 2010. pp. 213-230.

Varian, H. (1999). *Microeconomía intermedia. Un enfoque actual*. Colombia: Alfaomega.

BIBLIOGRAFÍA

Krugman, P. (2008). *Fundamentos de economía*. Barcelona, España: Editorial Reverté.

Krugman, P. (2007). *Introducción a la economía microeconomía*. Barcelona, España: Editorial Reverté.

Mankiw, N. G. (3 Ed.). (2004). *Principios de economía*. Madrid, España: Editorial McGraw-Hill/Interamericana.

Marx, K. (1997). *El capital*. Bogotá, Colombia: Editorial Panamericana.

Nicholson, W. (2011). *Microeconomía intermedia y su aplicación*. México, Ciudad de México: Editorial Cengage Learning.

Varian, H. (3 Ed.). (1992). *Análisis microeconómico*. Barcelona, España: Editorial Antoni Bosch.