



# EVALUACIÓN DE LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA BOLSA MERCANTIL DE COLOMBIA COMO GESTOR Y CATALIZADOR DE LAS OPERACIONES EN EL MERCADO DE LAS COMPRAS PÚBLICAS EN EL PAÍS

Abril de 2021

---

## **Investigadores**

Jairo Núñez Méndez

Mauricio Reina

María del Pilar Ruiz

## **Asistentes de Investigación**

Juan Felipe Castillo

Nicolás Martínez

Acrónimos y abreviaturas .....	4
Introducción .....	5
I. Marco conceptual y metodológico .....	8
A. El modelo Estructura-Conducta-Desempeño -ECD-.....	8
B. La ruta del análisis cualitativo .....	9
II. Marco normativo del mercado de compras públicas en Colombia .....	12
III. La Bolsa Mercantil de Colombia: actores y procesos.....	15
A. La Bolsa Mercantil de Colombia -BMC-.....	15
B. Mapa de actores.....	15
C. Los procesos de la Bolsa Mercantil de Colombia .....	18
IV. Caracterización de las operaciones de la Bolsa Mercantil de Colombia –BMC- .....	21
A. Aspectos generales.....	21
B. Análisis por mandantes compradores.....	36
C. Análisis por mandantes vendedores.....	39
V. Análisis del Mercado de Compras Públicas en la Bolsa Mercantil de Colombia.....	44
A. Relaciones de Estructura-Conducta-Desempeño en el MCP de la BMC.....	45
B. La estructura del Mercado de Compras Públicas en el escenario de la Bolsa Mercantil de Colombia .....	47
1. La demanda en el MCP en el escenario de la BMC.....	49
2. La oferta en el MCP en el escenario de la BMC .....	53
3. Fallas de mercado en el MCP en el escenario de la BMC.....	54
4. Conclusión .....	56
C. La conducta de los agentes en el MCP de la BMC.....	57
1. Rol de las Sociedades Comisionistas de Bolsa –SCB- en el escenario de la BMC.....	57
2. La conducta de los agentes del mercado frente a las comisiones .....	58

3.	La conducta de los agentes en la formación de los precios y en las pujas por cantidades	59
4.	La conducta de los funcionarios encargados de las compras en las Entidades Estatales.	60
5.	Comparación entre diferentes mecanismos de contratación para bienes y servicios con características técnicas uniformes .....	62
6.	Conclusión .....	66
D.	El desempeño del MCP en la BMC .....	66
A.	Eficiencia .....	68
B.	Seguridad.....	68
C.	Transparencia.....	69
D.	Otros.....	70
VI.	Debilidades- Oportunidades- Fortalezas- Amenazas –DOFA-.....	72
a.	DOFA Eficiencia .....	72
b.	DOFA Seguridad .....	81
c.	DOFA Transparencia.....	88
VII.	Conclusiones y recomendaciones .....	94
	Referencias.....	99
	Anexo: Estructura-Conducta-Desempeño en el mercado de tres bienes y servicios .....	101
1.	Mercado de productos agrícolas.....	101
2.	Mercado de tecnología .....	102
3.	Mercado de servicios de vigilancia.....	103
4.	Conclusión .....	104

## Acrónimos y abreviaturas

AGD	Almacenes Generales de Depósito
AMP	Acuerdo Marco de Precios
BMC	Bolsa Mercantil de Colombia
CCE	Colombia Compra Eficiente
CDM	Certificados de Depósitos de Mercancías
CDP	Certificado de Disponibilidad Presupuestal
CI	Carta de Intención
CTU	Características Técnicas Uniformes
DCE	Documento de Condiciones Especiales
DOFA	Debilidades-Oportunidades-Fortalezas-Amenazas
ECD	Estructura-Conducta-Desempeño
EE	Entidades Estatales
FCE	Factores Críticos de Éxito
FTN	Ficha Técnica de Negociación
MCP	Mercado de Compras Públicas
MERCOP	Mercado de Comercialización entre Privados
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SARLAFT	Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo
SCB	Sociedad Comisionista de Bolsa
SECOP	Sistema Electrónico para la Contratación Pública
SIB	Sistema de Información Bursátil (Sistema de Compensación y Liquidación)
SIBOL	Sistema de Inscripción de la Bolsa (estandarización de productos que se transan en la Bolsa)
SIG	Sistema de Información de Garantías
UH	Unidad Hermenéutica
UT	Unión Temporal

## Introducción

El sistema de compra pública busca satisfacer las necesidades de bienes, servicios y obras que el Estado no puede obtener a través de su propia operación<sup>1</sup>. Múltiples estudios ponen en evidencia la importancia del sistema de compra pública que, para el caso colombiano fue estimado en 2018 entre el 10 y 15% del Producto Interno Bruto -PIB-<sup>2</sup>. Otros estudios<sup>3</sup> también muestran la incidencia de dicho sistema en la provisión de bienes públicos, la eficiencia de las políticas públicas, la legitimidad del Estado y la competitividad, entre otros aspectos (Zuleta et al., 2019).

El sistema de compra pública se estructura a partir del marco legal actualmente vigente para la contratación pública en Colombia, que establece varias modalidades de contratación entre las que se cuentan la selección abreviada que, en sus tres modalidades (subasta inversa, Acuerdos Marco de Precios y bolsas de productos), pesa alrededor del 6,7% del valor de los procesos contractuales registrados en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP-<sup>4</sup>. El mecanismo de bolsa de productos operado por la Bolsa Mercantil de Colombia - BMC- es una de las modalidades de la selección abreviada.

La BMC es un escenario de negociación de productos agropecuarios, industriales, minero- energéticos y otros commodities, en el que los clientes de las Sociedades Comisionistas miembros de la Bolsa pueden comprar o vender productos, obtener financiación o hacer inversiones a través de una Firma Comisionista. La BMC se desempeña en el Mercado de Compras Públicas, pero vale señalar que también actúa en otras cinco áreas que son: el mercado de comercialización entre privados –MERCOP-; las operaciones de repo<sup>5</sup> de Certificados de Depósitos de Mercancías

---

<sup>1</sup> El SISTEMA DE COMPRA PÚBLICA es la estructura organizada para tomar decisiones de gasto público con el propósito de poner a disposición de las personas los bienes, obras y servicios a cargo de las Entidades Estatales, el cual está conformado por los actores del mercado, la regulación y los procedimientos aplicables al mercado y sus actores, las autoridades encargadas de aplicar tales regulaciones y procedimientos, los sistemas de información y las relaciones entre los actores, las autoridades y las Entidades Estatales. [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co), consultada el 16 de abril de 2021.

<sup>2</sup> Zuleta María Margarita, Saavedra Víctor y Medellín Juan Camilo (2018). Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción. En Villar L y Álvarez D.(Editores). Lucha Integral contra la Corrupción en Colombia: Reflexiones y propuestas. Bogotá-Fedesarrollo.

<sup>3</sup> Perry Guillermo y Saavedra Víctor (2016). Corrupción y crecimiento. En Villar L y Álvarez D.(Editores). Lucha Integral contra la Corrupción en Colombia: Reflexiones y propuestas. Bogotá-Fedesarrollo.

<sup>4</sup> Zuleta María Margarita y Caro Carlos Andrés (2020). Mirada a las alertas del índice de riesgo de corrupción del sistema de compra público colombiano identificadas en el cálculo del índice con la metodología IMCO. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia. Un Proyecto de Cooperación Sur-Sur. Banco Interamericano de Desarrollo. Fedesarrollo.

<sup>5</sup> Los repos son operaciones de venta de un activo financiero con un compromiso o pacto posterior de recompra.

–CDM- emitidos por los Almacenes Generales de Depósito –AGD-; la gestión del mercado de gas natural en Colombia; las Órdenes Irrevocables de Giro -OIG- que financian a los proveedores en el MCP y, el registro de facturas para la postergar el pago del impuesto de retención en la fuente para el año siguiente.

El presente estudio se centra exclusivamente en el Mercado de Compras Públicas de la BMC, que es un mercado especializado para atender a las necesidades de compra de las Entidades Estatales, cuyo objetivo es realizar negociaciones en condiciones de mercado para la compra de bienes y servicios de Características Técnicas Uniformes -CTU-.

La presente evaluación consta de un análisis cuantitativo y otro cualitativo. El análisis cuantitativo caracteriza las operaciones de la BMC en el MCP con base en información suministrada por la Bolsa. Por su parte, el análisis cualitativo se basa en la realización de 30 entrevistas semiestructuradas y entrevistas grupales a profundidad realizadas a funcionarios de la BMC; a Sociedades Comisionistas de Bolsa -SCB-; a Entidades Estatales que participan, participaron o son potenciales compradores en las operaciones de la Bolsa; a empresas privadas proveedoras de los sectores de alimentos, tecnología y seguridad; y a expertos en contratación pública del país.

Los principales hallazgos del estudio indican que la demanda de la BMC en el MCP está restringida por la regulación y por una serie de imaginarios relacionados con la complejidad de los procesos y con los costos de las comisiones, que el estudio demuestra que no son ciertos, dado que encuentra que los procesos son ágiles y el mecanismo puede generar enormes ahorros para las entidades estatales al reducir los costos administrativos de la contratación y obtener menores precios o mayores cantidades, una vez se suceden las pujas. Analizada la información, los hallazgos permiten concluir que la BMC ofrece una serie de servicios que aumentan los niveles de eficiencia (ahorros, tiempos, oportunidad en la entrega). Igualmente, la BMC funciona como un mercado ciego con procedimientos estrictos que se cumplen a cabalidad y opera con la representación de demandantes y oferentes a través de los comisionistas, entregando al mercado mayores niveles de transparencia que otras modalidades de compra. Por último, la BMC ofrece acompañamiento, garantías, vigilancia por parte de la Superintendencia Financiera y un Comité Arbitral que, en conjunto, aumentan los niveles de seguridad en el MCP.

La evaluación inicia con una exposición del marco conceptual y metodológico utilizado para la realización del estudio, seguido por una breve reseña del Mercado de Compras Públicas en Colombia y del rol de la Bolsa Mercantil de Colombia en dicho mercado. A continuación, se caracterizan las operaciones de la BMC en el MCP. Posteriormente se analiza la contribución de la BMC en el MCP bajo el modelo de estructura-conducta-desempeño y se presenta un análisis de Debilidades-

Oportunidades-Fortalezas-Amenazas –DOFA- en el ámbito general de la Bolsa y en los ámbitos de la eficiencia, la seguridad y la transparencia, para terminar con las recomendaciones del estudio.

## I. Marco conceptual y metodológico

El estudio propuesto por Fedesarrollo sobre la Bolsa Mercantil de Colombia se basa en el Modelo Estructura-Conducta-Desempeño –ECD-, que se instrumentó mediante las herramientas del análisis cualitativo. Tanto el modelo como la ruta del análisis cualitativo se expusieron ampliamente en el primer informe presentado por Fedesarrollo a la BMC, pero se reseñarán brevemente a continuación para darle contexto a los resultados del estudio que se presentarán en los capítulos siguientes.

### A. El modelo Estructura-Conducta-Desempeño -ECD-

El Modelo de Estructura-Conducta-Desempeño desarrollado por Kuhil A. y Boru T. (2018) constituye el marco para el análisis del efecto de la estructura del mercado en el desempeño industrial. La hipótesis central es que las características estructurales observables en un mercado determinan el comportamiento de las firmas dentro de tal mercado y que este, a su vez, determina el desempeño mesurable del mercado. En esa medida, una de las premisas que asume el modelo es que existe una relación y una línea de causalidad unívoca desde la estructura hacia la conducta y el desempeño.

En el modelo ECD, la **estructura** es un sistema de clasificación para los principales rasgos de un mercado que son relativamente estables en el tiempo y que afectan el comportamiento de los agentes. Allí se incluyen elementos tales como la concentración de vendedores, la diferenciación de los productos, las barreras a la entrada, la concentración de compradores, la tasa de crecimiento de la demanda y el tamaño de las firmas, entre otros.

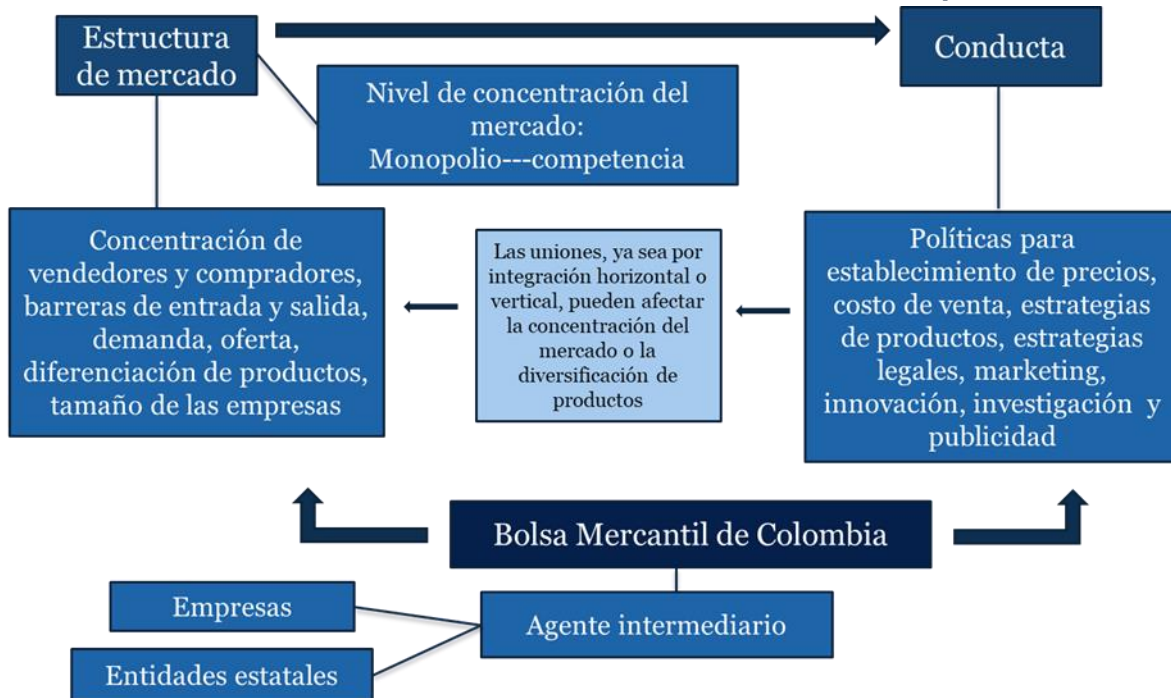
Asimismo, el modelo define la **conducta** del mercado como los patrones de comportamiento que siguen las firmas para adaptarse o ajustarse a los mercados en donde compran o venden. La conducta involucra las decisiones de las firmas alrededor de la inversión en Investigación y Desarrollo, los niveles de publicidad, las colusiones, las políticas de precios, los costos de venta, las políticas de promoción de ventas y las estrategias de productos, entre otros.

Para el modelo, el **desempeño** de mercado se relaciona con los resultados económicos que fluyen del sistema en términos de la eficiencia de los precios y la flexibilidad, para adaptarse a situaciones cambiantes, que se derivan de la estructura de mercado y de la conducta de las firmas. El desempeño se refiere al resultado neto de la conducta, medido en términos de ganancias netas y tasa de retorno.

El Modelo ECD se sintetiza en la siguiente ilustración:



**Ilustración 1 - Modelo Estructura-Conducta-Desempeño**



Elaboración propia con base en Kuhil A. y Boru T. (2018)

## B. La ruta del análisis cualitativo

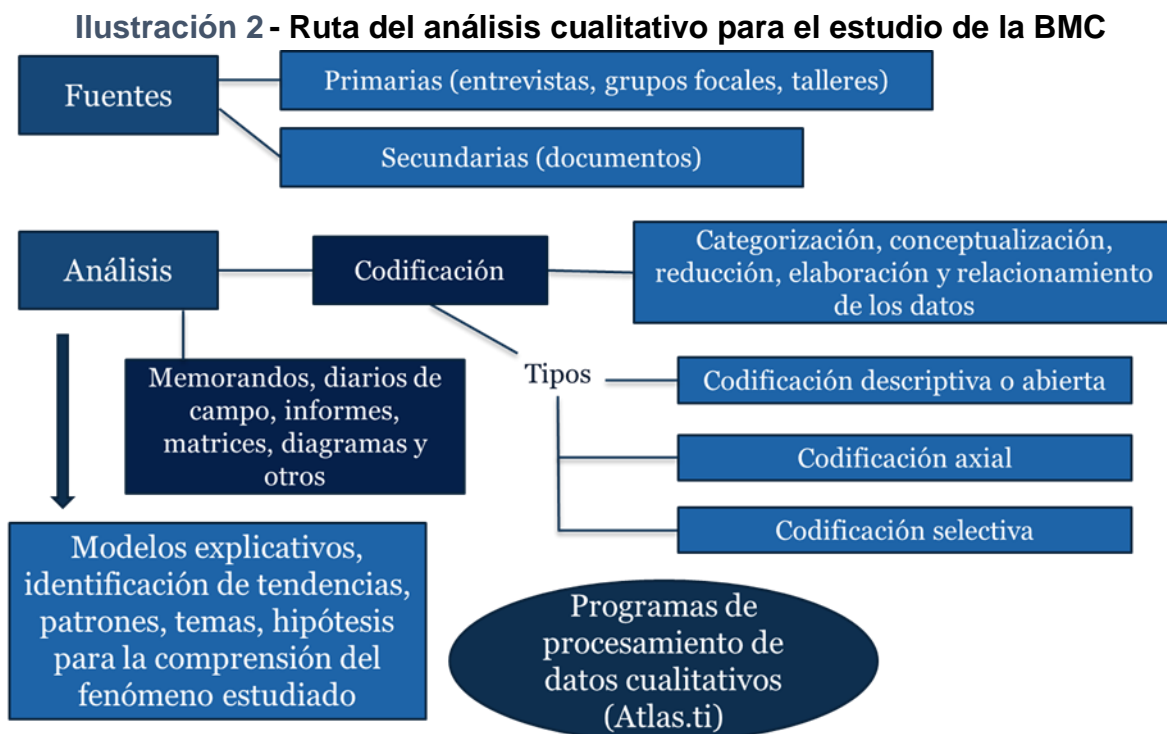
La investigación cualitativa estudia las realidades sociales en sus contextos naturales, con el objetivo de conocer e interpretar los fenómenos sociales en los términos bajo los cuales la comunidad les da sentido. Tal como lo plantea Creswell (2014), la investigación cualitativa hace uso de marcos teóricos que ayudan a la comprensión del objeto de estudio y a la interpretación de los significados individuales y grupales que los agentes le dan a su entorno.

Los métodos cualitativos de investigación ayudan a comprender las perspectivas y representaciones de la población bajo estudio sobre su realidad circundante por medio de las herramientas de recolección de información primaria para este tipo de análisis, entre las que se destacan las Entrevistas a Profundidad, las Entrevistas Semiestructuradas, las Entrevistas Estructuradas y los Grupos Focales. Esta información primaria se trianguló y complementó con la información documental para enriquecer el análisis.

El estudio “Evaluación de las fortalezas y debilidades de la Bolsa Mercantil como gestor y canalizador de las operaciones en el mercado de las compras públicas en el país” hará uso de la Teoría Fundamentada como estrategia de organización, categorización y filtración de los datos. Esta teoría puede entenderse como una forma concreta de recolectar y analizar la información recogida en campo, con la

cual se procura construir una **teoría**, a partir de las categorías que emergen del análisis de la información recogida en campo.

En el marco de la Teoría Fundamentada y de sus métodos asociados, las Entrevistas Grupales a Profundidad y las Entrevistas Semiestructuradas realizadas en desarrollo de este estudio fueron grabadas y luego transcritas. El conjunto de transcripciones se incluyó en el software Atlas.ti que permitió procesar la información por categorías de análisis permitiendo establecer relaciones entre ellas y su coocurrencia en los textos. Las transcripciones en Atlas.ti conforman la Unidad Hermenéutica -UH-, en el interior de la cual, se procedió a continuación con el proceso de codificación que fue de tres tipos: 1) la codificación abierta, que incluye la abstracción y resumen de los hechos en categorías de análisis, 2) la codificación axial que permitió la reorganización y conceptualización de categorías y 3) la codificación selectiva que permitió la unión y relación entre las categorías –ver Ilustración 2-.



Elaboración propia con base en Strauss & Corbin (2014)

Culminado el proceso de codificación se construyó la Matriz de Coocurrencia que refleja las relaciones entre las categorías y permite entender sus relaciones determinadas por causas, consecuencias y relaciones jerárquicas o de subordinación. De allí se deriva el mapa mental o network que es la base del análisis que se realiza en el capítulo IV de este documento. El mapa mental permite delinear los modelos explicativos, la identificación de tendencias, los patrones y las hipótesis

para la comprensión de la estructura del mercado, el comportamiento de los agentes y el desempeño de la BMC en el Mercado de Compras Públicas. A partir de la codificación también se construyeron las matrices de Debilidades-Oportunidades-Fortalezas-Amenazas –DOFA- y, finalmente, se elaboraron las recomendaciones del estudio.

## II. Marco normativo del mercado de compras públicas en Colombia

El presente capítulo realizará una reseña del cuerpo legislativo que rige la contratación pública en Colombia, la cual no pretende ser exhaustiva, sino que busca establecer el marco normativo pertinente para el alcance del presente estudio.

El sistema de compra pública en Colombia se rige por un conjunto de leyes aprobadas por el Congreso de la República y reglamentadas por la Presidencia de la República. El sistema actual se sustenta en la Ley 80 de 1993 -Estatuto General de Contratación- y en las leyes que la modifican y los Decretos que la reglamentan. Este conjunto de normas se guía por los principios de economía, responsabilidad, publicidad y transparencia, así como en la obligación de realizar procesos debidamente planeados y que garanticen una selección objetiva.

Entre las leyes que modifican a la Ley 80 de 1993 se destaca, para efectos de este estudio, la Ley 1150 de 2007 cuyo objeto es contribuir a hacer más eficiente y transparente la contratación pública. Esta Ley creó el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP-, que estableció la obligación de registrar los documentos de la actividad contractual en este sistema electrónico y creó modalidades de selección de contratistas buscando mecanismos distintos de acuerdo con la complejidad de los procesos y su cuantía.

Es así como el marco legal colombiano actualmente vigente para la contratación pública en Colombia permite varios mecanismos de contratación, unos competitivos y otros no competitivos o con competencia “opaca” (Zuleta y Caro, 2020)<sup>6</sup>.

Antes de ampliar algunos aspectos de los mecanismos de contratación competitivos que deberían ser la norma, vale anotar que los mecanismos no competitivos se dan en la contratación directa y los mecanismos “opacos” se dan por las excepciones al Estatuto General de Contratación en los llamados “regímenes especiales”. Estos aplican sus propias reglas de contratación a través de la expedición de manuales de contratación propios y rigen para 1) las Empresas Industriales y Comerciales del Estado tales como Ecopetrol, 2) algunas entidades con mandatos especiales tales como FONADE hoy llamada Enterritorio y el Fondo Adaptación y 3) en la ejecución de los recursos de crédito de los organismos multilaterales. Cabe señalar que estos mecanismos de contratación no competitiva (directa) y excepcionales (con

---

<sup>6</sup> Zuleta María Margarita y Caro Carlos Andrés (2020). Mirada a las alertas del índice de riesgo de corrupción del sistema de compra público colombiano identificadas en el cálculo del índice con la metodología IMCO. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia. Un Proyecto de Cooperación Sur-Sur. Banco Interamericano de Desarrollo. Fedesarrollo.

manuales propios) constituyen actualmente más del 50% del valor de la contratación pública registrada en el SECOP (Zuleta y Caro, 2020)<sup>7</sup>.

Entre las modalidades competitivas de contratación que, como ya se dijo, deberían ser la norma, la legislación vigente incluye: 1) la licitación pública prevista para todo tipo de bienes, servicios y obras, que se utiliza especialmente para las contrataciones con altos presupuestos y para las obras públicas, 2) el concurso de méritos que se utiliza para la contratación de consultorías y otros bienes y servicios de alta calidad tales como la adquisición de seguros para la protección de bienes inmuebles y los servicios de interventoría y 3) la selección abreviada.

La selección abreviada se aplica para bienes y servicios con Características Técnicas Uniformes –CTU- e incluye tres modalidades que son a) la subasta inversa, b) los Acuerdo Marco de Precios –AMP- y c) la bolsa de productos.

La subasta inversa es una puja dinámica de precios que se da mediante la reducción sucesiva de los precios durante un tiempo determinado, que se lleva a cabo directamente por parte de las Entidades Estatales y que puede efectuarse presencial o electrónicamente<sup>8</sup>.

Los Acuerdos Marco de Precios –AMP- son contratos celebrados entre uno o más proveedores y Colombia Compra Eficiente -CCE-<sup>9</sup> para la provisión, a las Entidades Estatales, de bienes y servicios de Características Técnica Uniformes<sup>10</sup> en la forma, plazo y condiciones establecidas en este<sup>11</sup>. Los AMP permiten agregar bienes y servicios que tienen una alta demanda por parte de las Entidades Estatales (p.e. servicio de aseo y cafetería o compra de combustible)<sup>12</sup> y se hacen operativos a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, una de las tres plataformas del SECOP<sup>13</sup>.

---

<sup>7</sup> IBID.

<sup>8</sup> Ley 1150 de 2007.

<sup>9</sup> Colombia Compra Eficiente es la Agencia Nacional de Contratación Pública creada por medio del Decreto-Ley 4170 de 2011.

<sup>10</sup> De acuerdo con el Decreto 1082 de 2015, los bienes y servicios de CTU son 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.

<sup>11</sup> Decreto 1082 de 2015.

<sup>12</sup> Zuleta et al. (2018)

<sup>13</sup> El SECOP está compuesto por tres plataformas: el SECOP I, el SECOP II y la Tienda Virtual del Estado Colombiano. El SECOP I es una plataforma para publicar toda la actividad contractual de todas las entidades estatales. El SECOP II es una plataforma que permite hacer transacciones en línea tales como presentar ofertas o presentar facturas, entre otros. La Tienda Virtual del Estado Colombiano tiene los registros de las transacciones derivadas de los Acuerdos Marco de Precios –AMP.

Vale anotar que la Agencia de Contratación Pública CCE, además de administrar los AMP fue designada por la Ley como el ente a cargo de la organización de la normativa y jurisprudencia del sistema de compra público del país<sup>14</sup>. La CCE tiene también la facultad de expedir normas que regulan cada una de las modalidades de contratación, incluyendo la selección abreviada. De esta manera se hace evidente que CCE es el ente rector del sistema de compra público y, a la vez, es un ejecutor del mismo. En tal sentido, CCE se constituye como juez y parte.

El mecanismo de bolsa de productos es administrado por la Bolsa Mercantil de Colombia a través del Mercado de Compras Públicas -MCP, uno de los servicios que ofrece actualmente la BMC a través de sus plataformas<sup>15</sup>.

El próximo capítulo profundizará en las funciones de la BMC en el mercado de compras públicas, en los actores que allí intervienen y en la operación de la BMC en el MCP a través de una breve reseña de los procesos.

---

<sup>14</sup> Decreto Ley 4170 de 2011.

<sup>15</sup> Las otras áreas en las que se desempeña la BMC son el mercado de comercialización entre privados -MERCOP-; las operaciones de repo<sup>15</sup> de Certificados de Depósitos de Mercancías -CDM- emitidos por los Almacenes Generales de Depósito -AGD-; la gestión del mercado de gas natural en Colombia; las Órdenes Irrevocables de Giro -OIG-; y, el registro de facturas para la postergación en el pago del impuesto de retención en la fuente.

### III. La Bolsa Mercantil de Colombia: actores y procesos

El presente capítulo se centrará en describir el quehacer de la Bolsa Mercantil de Colombia –BMC- en el Mercado de Compras Públicas -MCP iniciando con sus principales funciones, para a continuación exponer el mapa de actores de la BMC en el MCP y finalizar con una breve exposición de los procesos de la BMC en el MCP.

#### A. La Bolsa Mercantil de Colombia -BMC-

La Bolsa Mercantil de Colombia –BMC- es un ente jurídico, creado y organizado conforme a las normas del Código de Comercio como Sociedad Comercial Anónima que tiene por objeto social organizar y mantener en funcionamiento un mercado de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales y de otros commodities, sin la presencia física de los mismos. Asimismo, transa servicios y documentos de tradición o representativos de mercancías y administra sus sistemas de registro<sup>16</sup>.

La BMC se desempeña en seis áreas a saber: 1) el Mercado de Compras Públicas -MCP-, 2) el Mercado de comercialización entre privados –MERCOP-, 3) las operaciones REPO de Certificados de Depósitos de Mercancías -CDM- emitidos por los Almacenes Generales de Depósito -AGD-, 4) la gestión del Mercado de Gas Natural en Colombia, 5) el registro de facturas para la postergar el pago de la retención en la fuente y 6) las Órdenes Irrevocables de Giro -OIG- que ofrecen financiamiento a los proveedores del MCP.

En el MCP, la función de la BMC es juntar a la demanda y a la oferta de bienes y servicios de Características Técnicas Uniformes -CTU-.

#### B. Mapa de actores

El funcionamiento de la Bolsa en el MCP involucra a múltiples actores de diferentes niveles en interacciones complejas, las cuales se explican y detallan a continuación (ver Ilustración 3).

En primer lugar, se destacan los entes de gobierno de la BMC. Esta, siendo una Sociedad Comercial Anónima, se rige por la **Asamblea General de Accionistas** y la **Junta Directiva**.

En segundo lugar, los actores de la demanda son las **Entidades Estatales** de la rama ejecutiva, legislativa y judicial, y del orden nacional, regional, departamental y municipal que se rigen por el Estatuto General de Contratación de la Administración

---

<sup>16</sup> Estatutos Sociales de la Bolsa Mercantil de Colombia.

Pública. Estas compran bienes y servicios de Características Técnicas Uniformes de común utilización –CTU-.

En tercer lugar, la oferta de bienes y servicios de CTU la constituyen las **empresas privadas proveedoras** que cumplan con los requisitos habilitantes jurídicos, técnicos y financieros de cada operación. Las empresas pueden ser grandes, medianas o pequeñas.

El mercado bursátil se caracteriza porque los demandantes y oferentes no se encuentran directamente, sino que son representados por agentes intermediarios, que en el caso de la BMC son las **Sociedades Comisionistas de Bolsa –SCB-**. Las SCB representan, por un lado, a las Entidades Estatales en cuyo caso se denominan mandantes compradores y, por el otro lado, a las empresas proveedoras, en cuyo caso se denominan mandantes vendedores. La relación entre las SCB y las Entidades Estatales y, entre las SCB y las empresas proveedoras se establecen mediante un Contrato de Comisión que prevé las obligaciones de cada agente y fija el pago de una comisión. Las SCB son elegidas mediante un proceso competitivo basado en el precio de la comisión.

Por otro lado, existe un **Comité Arbitral** encargado de la amigable composición, en caso de controversias en las operaciones de compras públicas en la BMC. Este Comité Arbitral está integrado por miembros nombrados por la Asamblea General de Accionistas de la BMC que son independientes de la BMC.

Es de anotar que la BMC y las SCB están sometidas a la vigilancia y control de la **Superintendencia Financiera**. Por su parte, las Entidades Estatales están controladas por la **Contraloría General de la República** y la **Procuraduría General de la Nación**, ya que ejecutan recursos públicos.

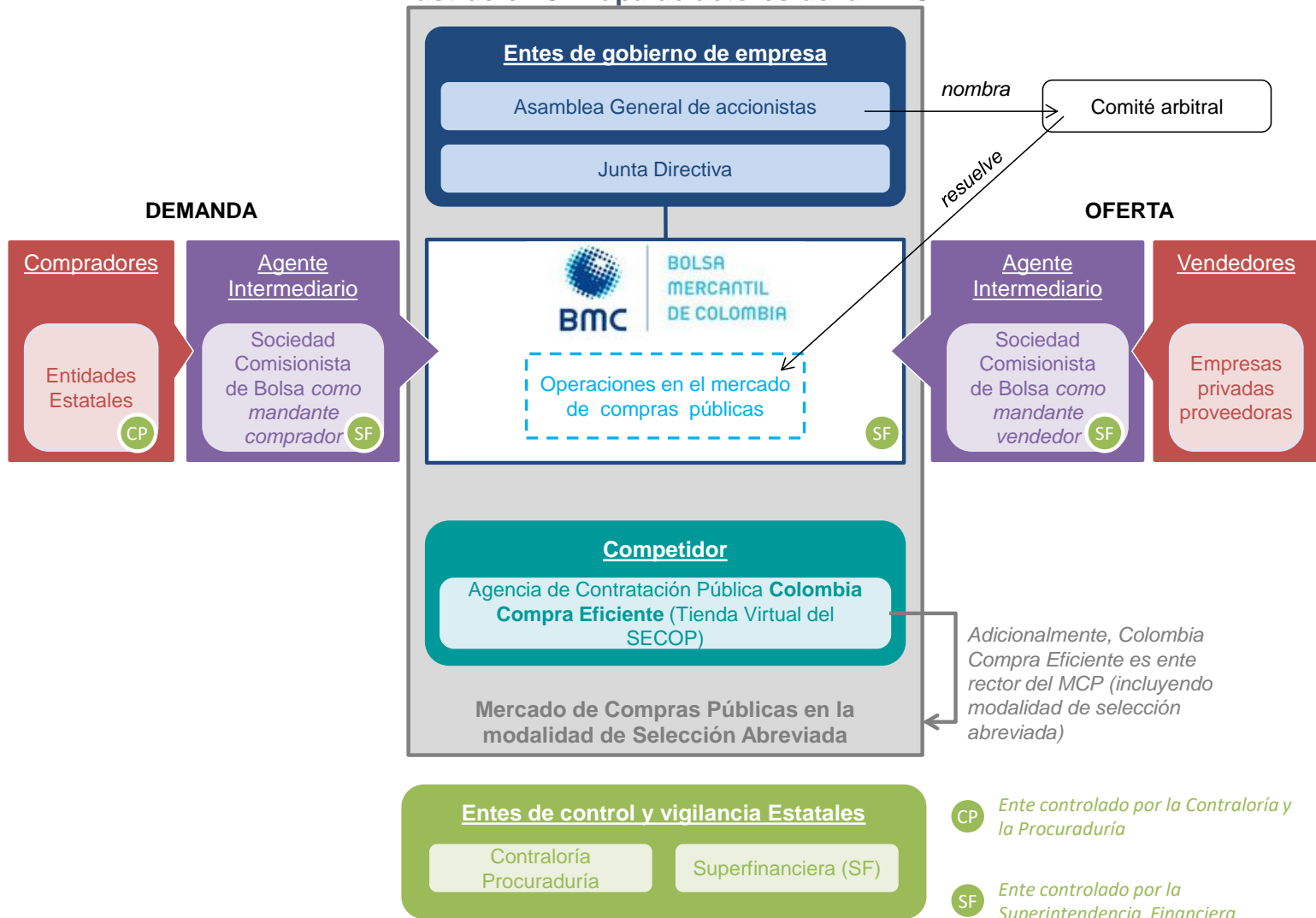
Para terminar, el competidor por excelencia de la BMC en la modalidad de selección abreviada es la **Agencia de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente**<sup>17</sup> por ser quien administra los Acuerdos Marco de Precios a través de la Tienda Virtual del SECOP. Adicional a lo anterior, CCE es el ente rector del mercado de compras públicas y el administrador del Sistema Electrónico de la Contratación Pública SECOP.

---

<sup>17</sup> Colombia Compra Eficiente es la Agencia Nacional de Contratación Pública creada por medio del Decreto-Ley 4170 de 2011.



**Ilustración 3- Mapa de actores de la BMC**

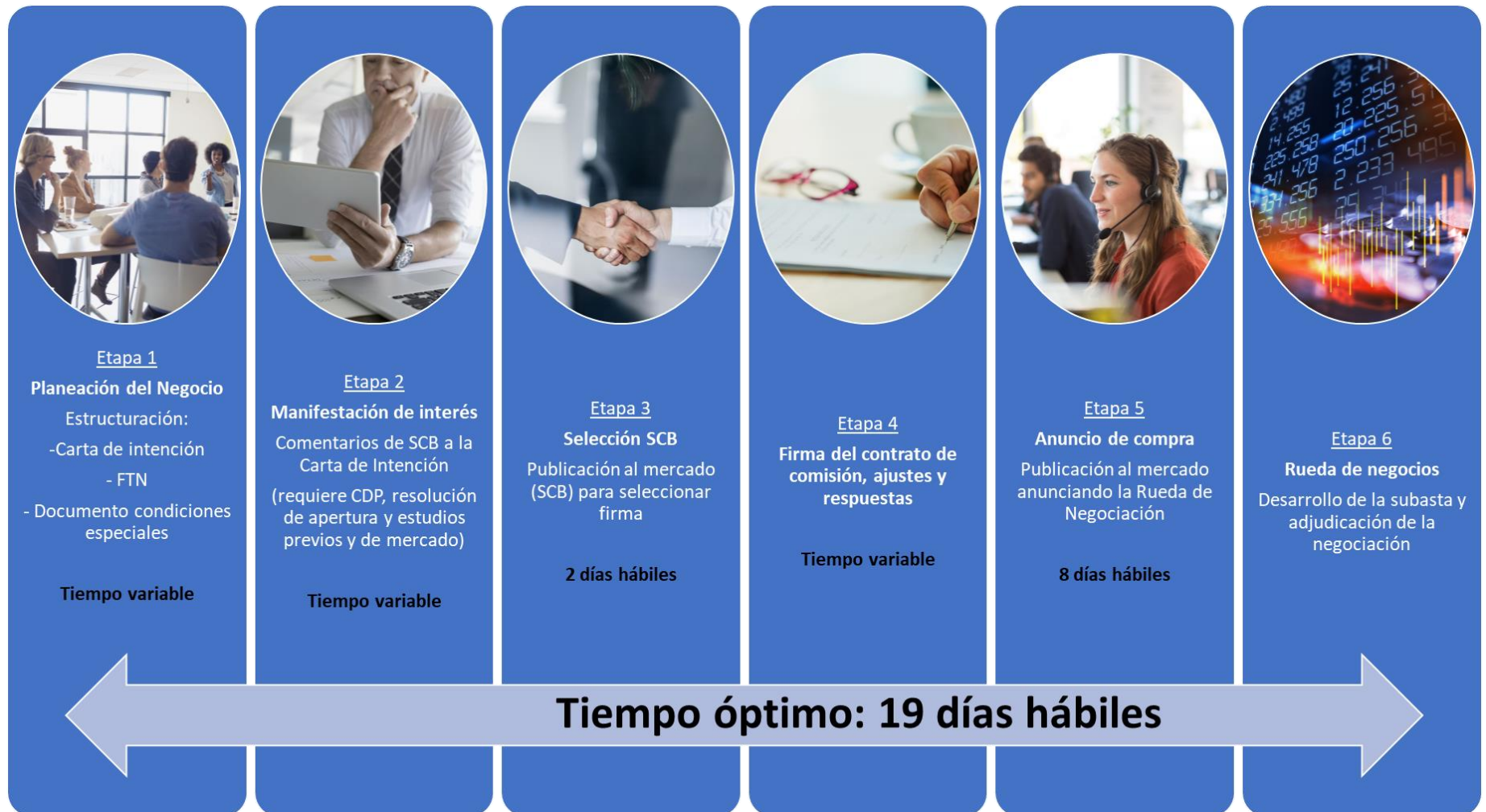


Elaboración propia

### C. Los procesos de la Bolsa Mercantil de Colombia

A continuación, se presentan dos esquemas con los principales procesos de la Bolsa Mercantil de Colombia, con el fin de dar un contexto a los siguientes capítulos y facilitar su lectura. Así, la Ilustración 4 presenta los procesos para la adjudicación de una operación y la Ilustración 5 los procesos del Sistema de Compensación y Liquidación.

## Ilustración 4- Procesos para la adjudicación de una operación en la BMC



Fuente: Bolsa Mercantil de Colombia

### Ilustración 5- Procesos del Sistema de Compensación y Liquidaciones



Fuente: Bolsa Mercantil de Colombia

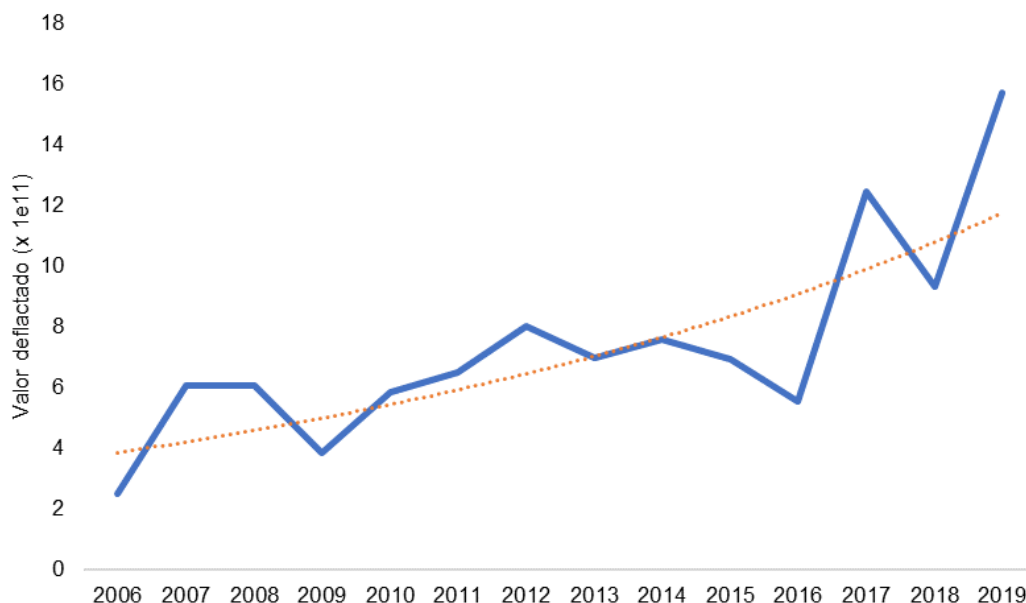
## IV. Caracterización de las operaciones de la Bolsa Mercantil de Colombia –BMC-

A continuación, se presenta una caracterización de las operaciones realizadas a través de la Bolsa Mercantil de acuerdo con la información remitida por la entidad, que comprende los años desde 2006 hasta 2019. De esta manera, se describen la evolución de los montos totales y el número de operaciones por año, aquellas operaciones de mayor monto durante el periodo de tiempo mencionado, los departamentos con más operaciones junto con sus montos, los principales mandantes (tanto compradores como vendedores) y la distribución del monto de los contratos.

### A. Aspectos generales.

En primer lugar, la Gráfica 1 muestra la evolución de las operaciones realizadas a través de la Bolsa Mercantil a pesos constantes de 2019. Entre 2006 y 2019, los negocios totales realizados a través de esta entidad crecieron a una tasa anual promedio de 12,4% pasando de \$146.954 millones en 2006 a \$1,5 billones en 2019 con un punto de inflexión en 2016. Incluso, entre 2006 y 2016, el monto total de operaciones creció a una tasa anual promedio de 9,8% pasando de \$146.954 millones en 2006 a \$499.611 en 2016 mientras que, entre 2016 y 2019, la tasa de crecimiento anual promedio fue de 31,9% pasando de \$499.611 millones en 2016 a \$1,5 billones en 2019. Este comportamiento indica que, desde 2016, las operaciones realizadas a través de la Bolsa han mostrado un destacado desempeño. Así mismo, con la creación de Colombia Compra Eficiente en el 2011, se observa una caída de las operaciones en la Bolsa de 2012 a 2016, sugiriendo una mayor actividad en la entidad creada. Por tal razón, es importante analizar el comportamiento de las operaciones en el 2016 y en el 2019, tal como se presentará más adelante.

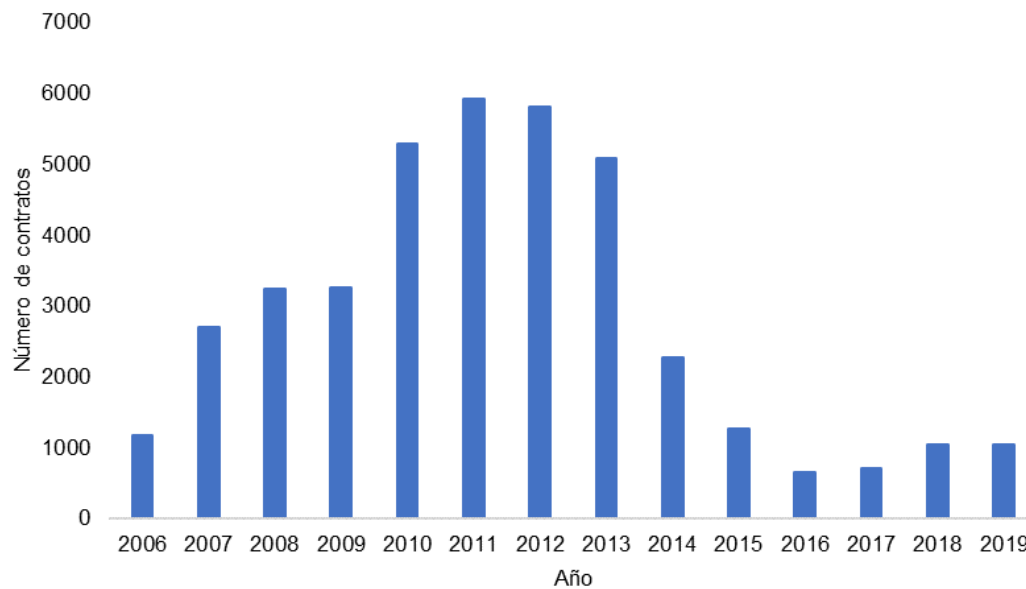
Gráfica 1. Evolución del monto de las operaciones realizadas a través de la Bolsa Mercantil.



**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Bolsa Mercantil de Colombia.

Por otro lado, la Gráfica 2 muestra el número de operaciones realizadas por medio de la Bolsa Mercantil desde 2006 hasta 2019. Así, se observa un comportamiento creciente de transacciones desde 2006 hasta 2011, pasando de 1.179 a 5.922 entre estos cinco años. Seguidamente, se encuentra un decrecimiento de este valor alcanzando su valor mínimo en 2016 llegado a 650 operaciones durante ese año. A partir del 2016, hasta el 2019, se observa una tendencia creciente en el número de operaciones llegando a niveles similares a los del 2006 siendo 1.047 contratos en 2019. Ahora, comparando el comportamiento de los montos y el número de operaciones, se puede afirmar que, durante los primeros años, se realizaron muchas transacciones de bajo monto mientras que, desde 2016 a 2019, el monto creció notablemente con un leve crecimiento del número de operaciones. Esto indica que, desde 2016, existe una tendencia a realizar pocas operaciones con un alto valor a través de la Bolsa Mercantil. Lo anterior puede responder a que, por medio de esta alternativa, las entidades estatales han adquirido servicios de alimentación (como, por ejemplo, los Programas de Alimentación Escolar) o de vigilancia que comprenden diferentes actividades en vez en alimentos o productos específicos.

Gráfica 2. Evolución del número de operaciones realizadas a través de la Bolsa Mercantil.



**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Bolsa Mercantil de Colombia.

Así mismo, de acuerdo con el análisis por deciles, en 2016 gran parte de las operaciones no superaron los \$1.000 millones sugiriendo que este mecanismo fue usado, principalmente, para montos pequeños. Según la tabla 1, los deciles 1 al 8 representan el 15,83% del monto total transado en tal año, reúnen 520 operaciones y ninguna de ellas supera los \$800 millones. Por su parte, el último decil reúne el 69,48% del monto total de las operaciones realizadas para tal año alcanzando cerca de \$385.299 millones de los \$554.517 millones transados en total. Además, los últimos dos deciles comprenden el 84,17% del total del monto de las operaciones mientras que los primeros tres no alcanzan ni el 1% del total transado.

Tabla 1- Distribución por deciles de las operaciones de la Bolsa Mercantil en 2016

Decil	Número de operaciones	Valor promedio de las operaciones	Valor acumulado de las operaciones	Participación
1	65	8.346.972	524.553.171	0,10%
2	65	23.128.314	2.045.893.634	0,27%
3	65	39.471.678	4.611.552.746	0,46%
4	65	63.859.235	8.762.403.066	0,75%
5	65	104.800.331	15.574.424.634	1,23%
6	65	183.956.075	27.531.596.530	2,16%
7	65	318.138.781	48.210.590.330	3,73%
8	65	608.354.191	87.753.612.794	7,13%

<b>9</b>	65	1.253.308.324	169.218.653.882	14,69%
<b>10</b>	65	5.927.677.296	554.517.678.138	69,48%

**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Bolsa Mercantil de Colombia.

Ahora, para 2019, la tabla 2 muestra un comportamiento similar al del 2016 con respecto a los deciles. A partir de la información, se observa que el decil 10 concentra el 74,7% de las operaciones realizadas en ese año comprendiendo \$1,17 billones y con un promedio de montos de \$11.310 millones. En conjunto, los deciles 8, 9 y 10 concentran el 94,4% de las operaciones de la Bolsa representando \$1.486.019 millones y un valor promedio de \$14.260 millones mientras que los primeros cuatro deciles alcanzan un 0,89% del monto total transado en 2019 (acumulan \$6.837 millones). En conjunto, si bien el monto de operaciones creció del 2016 al 2019, las tablas 1 y 2 sugieren que el mecanismo de la Bolsa es utilizado para realizar transacciones pequeñas dada su alta concentración hacia los deciles más altos de la distribución.

Tabla 2. Distribución por deciles de las operaciones de la Bolsa Mercantil en 2019.

Decil	Número de operaciones	Valor promedio de las operaciones	Valor acumulado de las operaciones	Participación
<b>1</b>	104	6.005.264	624.547.381	0,04%
<b>2</b>	105	18.514.772	1.944.051.101	0,12%
<b>3</b>	105	40.656.096	4.268.889.962	0,27%
<b>4</b>	105	69.536.488	7.301.331.348	0,46%
<b>5</b>	104	123.781.064	12.873.230.792	0,82%
<b>6</b>	105	211.860.384	22.245.340.496	1,41%
<b>7</b>	105	374.748.992	36.348.644.224	2,50%
<b>8</b>	105	823.470.656	86.464.419.424	5,49%
<b>9</b>	105	2.126.391.296	223.271.079.680	14,18%
<b>10</b>	104	11.310.424.064	1.176.284.121.600	74,70%

**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Bolsa Mercantil de Colombia.

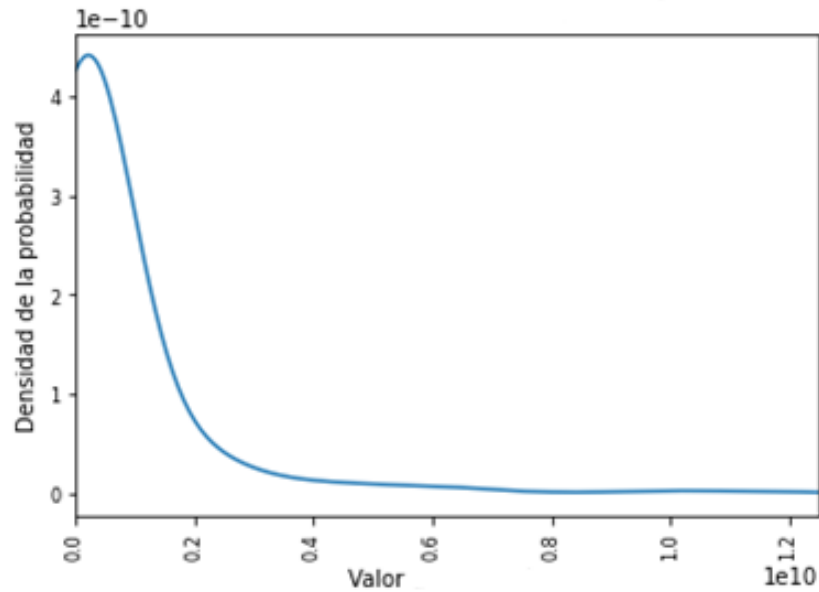
La distribución de los deciles puede ser complementada con la distribución de los valores de las operaciones para el total de operaciones en 2016 y 2019 y para el 10% de mayor monto en ambos años, con el objetivo de analizar el monto de las operaciones realizadas en la Bolsa Mercantil. Las Gráficas 3 a 6 muestran esta información.

De esta forma, la Gráfica 3 muestra la distribución de los valores para todas las transacciones del 2016. A partir de esta figura, se observa que la mayoría de las operaciones realizadas en la Bolsa son por montos menores a los \$1.000 millones. Además, de las 650 operaciones realizadas en el 2016, 9 superan los \$10.000 millones transados y más de la mitad de estas se encuentran por debajo de los \$2.000 millones. En línea con las tablas anteriores, se encuentra que gran parte de



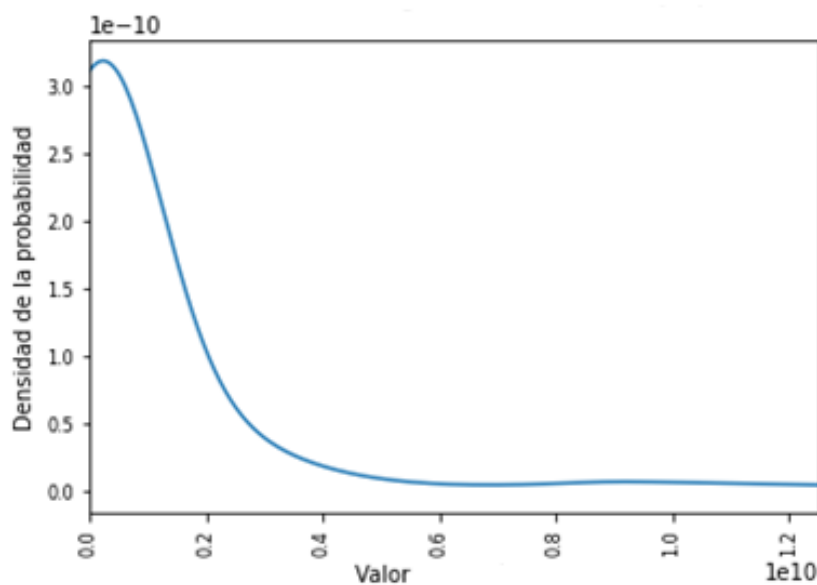
las operaciones corresponden a montos pequeños, los cuales, en conjunto, representan cerca del 70% del valor total transado durante el 2016. Por su parte, frente al 10% de las operaciones con mayor monto, se observa un comportamiento similar frente a la gráfica de la distribución puesto que el valor de ellos sigue concentrado hacia valores pequeños, tal como se observa en la Gráfica 3.

Gráfica 3- Distribución de los valores del total de operaciones realizadas en 2016.



**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Bolsa Mercantil de Colombia.

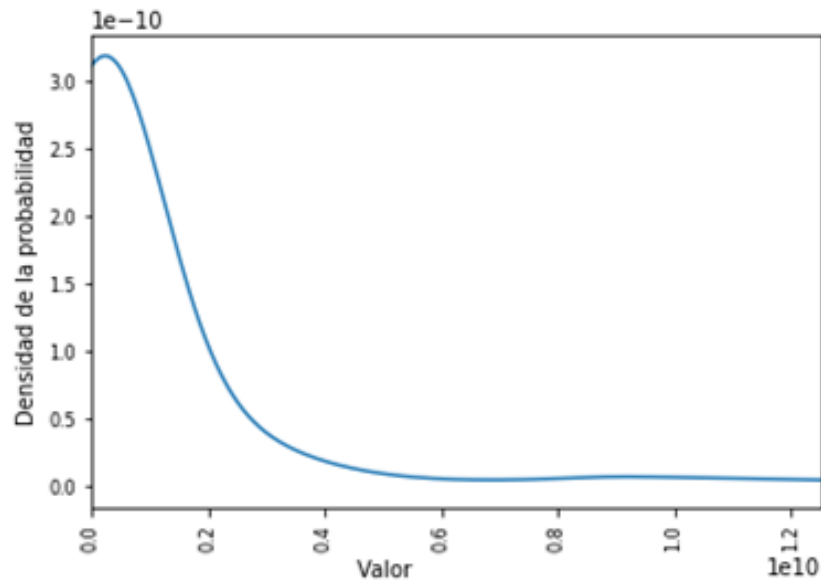
Gráfica 4. Distribución de los valores del 10% de operaciones con el mayor monto realizados en 2016.



**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Bolsa Mercantil de Colombia.

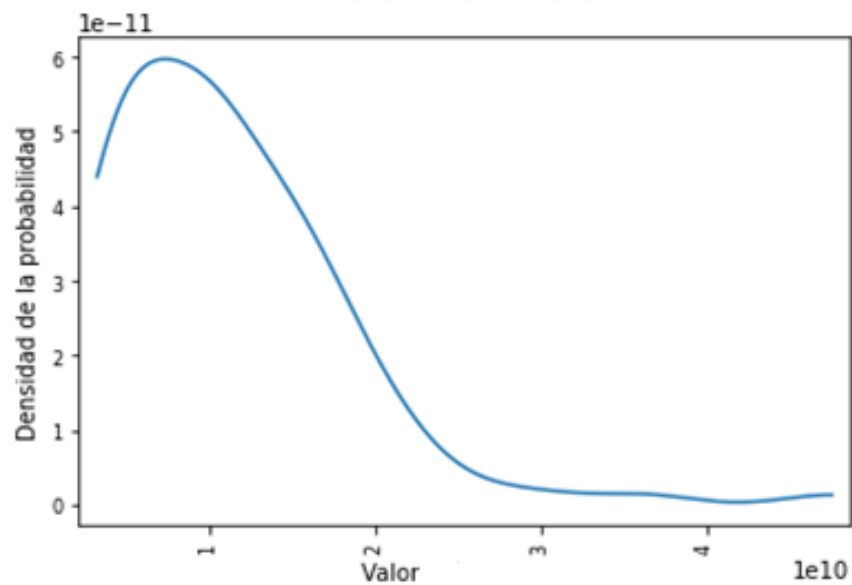
La Gráfica 4 muestra la distribución del valor total de las operaciones para el año 2019. Al igual que para 2016, se observa que el monto de ellas se encuentra concentrado hacia valores pequeños encontrando que la mayoría no supera los \$2.000 millones. Sin embargo, hacia valores más altos de la distribución, se encuentra una mayor cantidad de operaciones sugiriendo más operaciones por un mayor monto. Incluso, de las 1.047 transacciones realizadas en la Bolsa, 50 de ellas superan los \$10.000 millones. No obstante, para el 10% con el mayor monto, se encuentran algunas diferencias frente a lo observado en 2016. Para este caso, se encuentra que la distribución de los valores de los contratos está concentrada hacia el lado izquierdo teniendo en cuenta que gran parte de ellos está por encima de los \$10.000 millones. Este hecho confirma lo ya mencionado, que el 10% más alto de los contratos en 2019 representa casi el 75% de las operaciones de la Bolsa Mercantil en 2019.

Gráfica 5. Distribución de los valores del total de operaciones realizadas en 2019.



**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Bolsa Mercantil de Colombia.

Gráfica 6. Distribución de los valores del 10% de operaciones con el mayor monto realizados en 2019.



**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Bolsa Mercantil de Colombia.

De acuerdo con el análisis de los montos de contratos, se observa una concentración en operaciones pequeñas por medio de la Bolsa Mercantil. Por ejemplo, en 2016, se encuentra que 260 operaciones (de 650) representan el 1,58% del total transado (quinto decil) mientras que, en 2019, 523 (de 1.047) representan

el 1,71% del total (cuarto decil) sugiriendo un exceso en las operaciones de bajo valor. Así mismo, de acuerdo con los valores promedio transados en cada uno de los deciles, se observa que, a partir del quinto decil, las operaciones apenas superan los \$100 millones sugiriendo que las entidades utilizan este escenario para realizar contrataciones de poco monto. Ahora, para el 10% más alto de la distribución del monto de contratos, se observa un comportamiento similar gráficamente teniendo en cuenta que tales figuras son construidas sobre 65 y 104 operaciones respectivamente, para 2016 y 2019.

Por otro lado, la Tabla 3 indica que las operaciones de mayor valor durante todo el periodo de tiempo estudiado se concentran en pocos clientes de la Bolsa Mercantil. De acuerdo con lo anterior, la Secretaría de Educación de Bogotá cuenta con dos contratos con el mayor monto alcanzando \$121.061 y \$98.541 millones durante el 2017 y el 2015, respectivamente. Seguidamente, se encuentra el departamento del Huila con el contrato asociado al Programa de Alimentación Escolar (PAE) cuyo monto fue de \$60.307 millones y cuya operación se realizó en el 2017. Además, de los diez primeros, cinco de los contratos pertenecen al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) los cuales están asociados al servicio de alimentación en diferentes regiones del país, de los cuales cuatro se ejecutaron en el 2008 y uno de ellos, en el 2019.

Tabla 3. Operaciones de mayor monto entre el 2006 y el 2019

Nombre Mandante Compra	Nombre Mandante Venta	Ciudad Ubicación	Valor Def
Secretaría de Educación Distrito Capital de Bogotá	Unión Temporal – Cencosud 2018 - Colsubsidio 2019	Bogotá D.C	121,061,000,000
Secretaría de Educación Distrito Capital de Bogotá	Unión Temporal – Cencosud Colsubsidio	Bogotá D.C	98,581,643,264
Departamento del Huila	Unión Temporal PAE Huila 2017	La Plata	60,307,836,928
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Gloria Colombiana S.A.	Quibdó	56,338,817,024
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Ingredion Colombia S.A.	Cali	54,097,219,584
Secretaría de Educación Distrito Capital de Bogotá	Union Temporal C2 Cencosud Colsubsidio 2016	Bogotá D.C	47,775,924,224

<b>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)</b>	Unión Temporal Coservipp seguridad Mega	Bogotá D.C	47,590,555,648
<b>Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación</b>	Fundación Vive Colombia	Paime	42,503,938,048
<b>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)</b>	Gloria Colombia S.A.	San Andrés	38,555,475,968
<b>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)</b>	Cooperativa Colanta	Santa Marta	37,957,718,016

Fuente: elaboración propia con base en información de la Bolsa Mercantil de Colombia.

Además, siguiendo con la comparación de las transacciones, se presentan a continuación las diez operaciones con mayor monto para 2016 y 2019 en las tablas 2 y 3, respectivamente. Para el 2016, se observa que la Secretaría de Educación de Bogotá es la entidad que realizó la operación con mayor monto alcanzando los \$47.775 millones, cuyo servicio fue el suministro de bonos canjeables por alimentos y fue ofrecido por la Unión Temporal C2 Cencosud – Colsubsidio. Además, este mismo mandante comprador realizó la segunda y la quinta mayor operación en este año con operaciones de \$19.383 millones y \$12.507 millones, respectivamente, asociados al mismo servicio del contrato de mayor monto. Así mismo, dentro de las diez operaciones, se encuentran otros mandantes como la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, el Departamento del Huila y el Ejército Nacional.

Tabla 4. Operaciones de mayor monto en el 2016

Nombre Mandante Compra	Nombre Mandante Venta	Ciudad Ubicación	Valor Def
<b>Secretaría de Educación Distrito Capital de Bogotá</b>	Unión Temporal C2 Cencosud Colsubsidio 2016	Bogota D.C	47,775,924,224
<b>Secretaría de Educación Distrito Capital de Bogotá</b>	Unión Temporal Cencol	Bogota D.C	19,383,955,456
<b>Fiscalía General de la Nación</b>	Vigilancia Santaferreña y CIA LTDA	Bogota D.C	17,358,315,520
<b>Ejército Nacional de Colombia</b>	Coltejer S.A.	Bogota D.C	15,398,376,448
<b>Secretaría de Educación</b>	Unión Temporal Cencol	Bogota D.C	12,507,134,976

Distrito Capital de Bogotá			
Departamento del Huila	Fundación Colombiana una Nación Cívica – Cocívica	Agrado	11,905,880,064
Departamento del Huila	Unión Temporal Nutrición Infantil	Acevedo	11,409,756,160
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	ORF S.A.	Florencia	10,722,113,536
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	Diana Corporación S A S	Cartagena	10,482,991,104
Ejército Nacional de Colombia	Textiles Fabricato Tejicondor S.A.	Bogota D.C	9,980,160,000

Fuente: elaboración propia con base en información de la Bolsa Mercantil de Colombia.

Por su parte, en el 2019, se observa que las principales operaciones realizadas por medio de la Bolsa Mercantil le corresponden al ICBF y están asociadas con el servicio de vigilancia en las diferentes sedes en el país. Incluso, la operación de mayor monto realizada en el 2019 es la séptima de mayor monto en toda la muestra, tal como se presentó en la Tabla 1. De esta manera, las operaciones del ICBF realizadas a través de la Bolsa reúnen \$162.906 millones, las cuales representan cerca del 10% del valor total de las operaciones realizadas durante ese año. Además, dentro de las operaciones de mayor monto en el 2019, se encuentra la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) con tres operaciones cercanas a los \$20.000 millones relacionadas con el servicio de alimentación mediante suministro por ración. Además, junto con la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, fue una de las entidades con el mayor número de operaciones en el transcurso de ese año. Finalmente, el departamento de Sucre cuenta con dos de las operaciones con mayor monto durante el 2019 las cuales están asociadas al PAE y cuyos montos también son cercanos a los \$20.000 millones.

Tabla 5. Contratos de mayor monto en el 2019

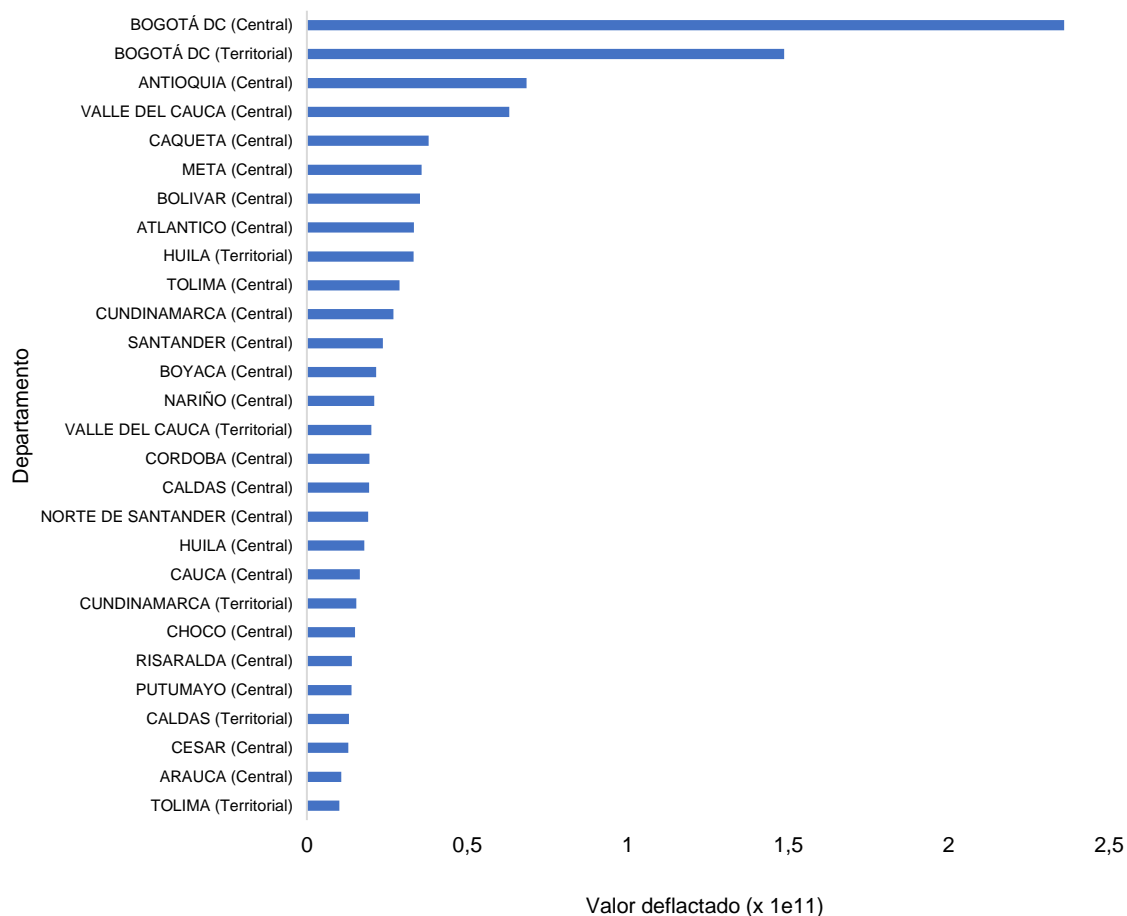
Nombre Mandante Compra	Nombre Mandante Venta	Ciudad Ubicación	Valor Def
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Unión Temporal Coservipp Mega seguridad	Bogotá D.C	47,590,555,648
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Unión Temporal Custodiar – Tecniseg	Cali	36,220,211,200
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Unión Temporal Amerandi 2019	Medellín	30,069,413,888

<b>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)</b>	Seguridad Superior LTDA	Bucaramanga	25,988,001,792
<b>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)</b>	Unión Temporal AA ICBF 2019	Barranquilla	23,038,439,424
<b>Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)</b>	Unión Temporal Alimentando América 2019	Bogotá D.C	22,599,000,064
<b>Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)</b>	Unión Temporal Alimentos Macsol 2019	Ibagué	20,498,999,296
<b>Departamento de Sucre</b>	Consortio Alianza Empresarial PAE Sucre 2019	Sincelejo	20,348,182,528
<b>Departamento de Sucre</b>	Corporación para la Asistencia Integral "Corporasin"	Sincelejo	20,282,908,672
<b>Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)</b>	Proalimentos Liber S.A.S	Tunja	20,195,000,320

**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Bolsa Mercantil de Colombia.

Por otro lado, en términos generales, la mayoría de las operaciones de la Bolsa Mercantil se realizan en Bogotá dadas las características particulares del Distrito Capital, sin que signifique que la totalidad de la ejecución se realice allí. Además, algunas operaciones son de carácter central mientras que otras son de alcance territorial. De esta forma, las Gráficas 7, 8 y 9 profundizan la información anterior para todo el periodo de análisis, para 2016 y para 2019, respectivamente, teniendo en cuenta el alcance de la operación.

Gráfica 7. Monto de las operaciones totales por departamento entre 2006 y 2019



**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Bolsa Mercantil de Colombia.

**Nota:** por la cantidad de registros, la gráfica está limitada a valores superiores de \$100.000 millones.

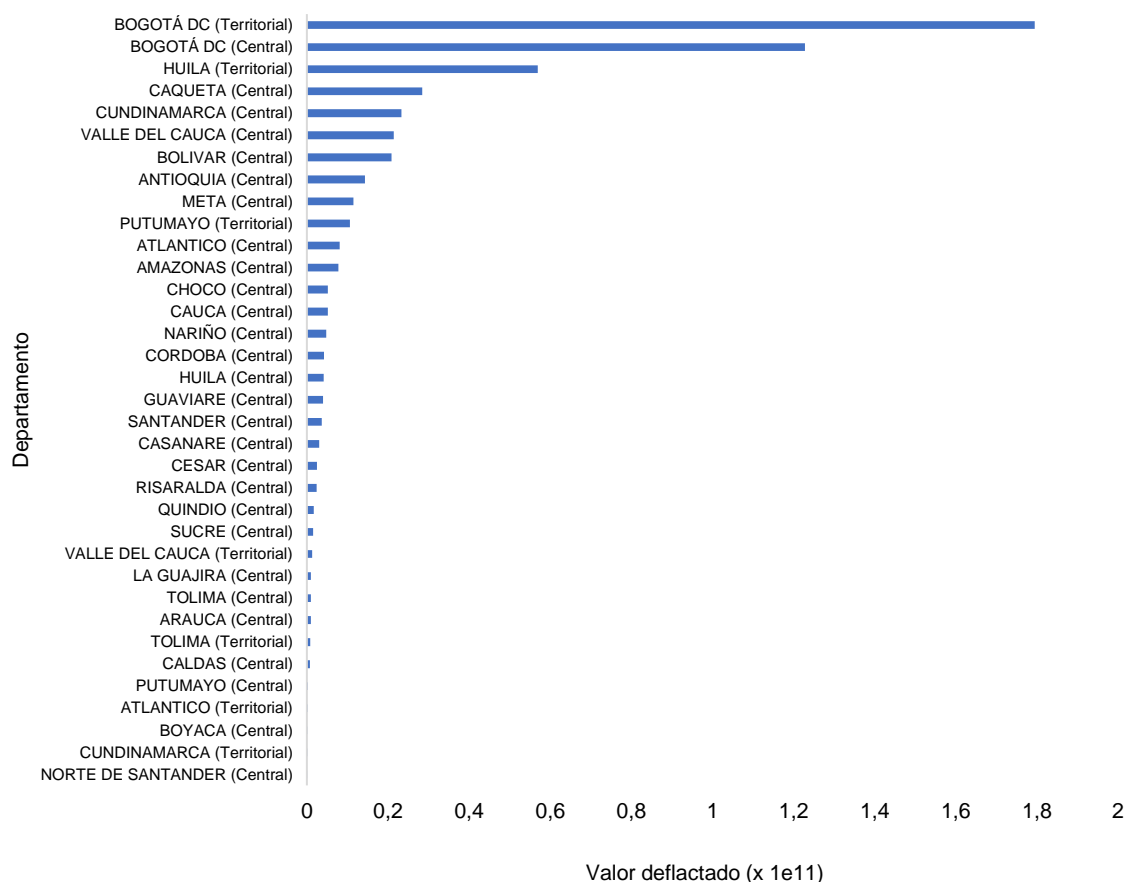
De esta forma, la Gráfica 7 muestra que las tres entidades territoriales con mayor participación en el PIB a nivel nacional lideran los mayores montos de las operaciones por medio de la Bolsa desde 2006 hasta 2019 dado que las ciudades capitales de estos departamentos acaparan gran parte de las operaciones y por la presencia de algunas entidades que recurren frecuentemente a la Bolsa. En primer lugar, se encuentra Bogotá, ciudad que reúne alrededor de \$3,8 billones en 7.377 operaciones a través de la Bolsa repartidas en 86 mandantes compradores durante todo el periodo. En este punto, es importante tener en cuenta que Bogotá reúne las operaciones tanto del nivel nacional como del nivel local incluyendo ministerios, agencias y unidades asociadas a ellos, superintendencias, secretarías locales, entre otras. En este sentido, diferenciando el alcance de las operaciones, las del nivel central comprenden \$2,36 billones mientras que las del nivel territorial alcanzan \$1,48 billones. Excluyendo al Distrito Capital, se observa que los departamentos con el mayor monto de acuerdo con el sitio de entrega son Valle del



Cauca y Antioquia, cuyos montos totales son un poco más que la mitad de las operaciones de Bogotá a nivel territorial. Finalmente, el departamento del Vaupés no ha realizado operaciones a través de la Bolsa Mercantil.

Además, en el periodo de 2006 a 2019, las entidades territoriales acuden a la Bolsa principalmente para la compra de productos alimenticios tales como carnes, granos, alimentos preparados (pan, ponqués, etc.), servicios de alimentación, entre otros bienes y servicios. También, aunque de manera menos habitual, se transan servicios de vigilancia, materiales para construcción, equipos de tecnología, elementos de papelería, entre otros. Tal como se observará en secciones más adelante, las entidades optan por transar estos productos a través de la Bolsa dado que reciben ahorros en el mecanismo, permite la compra de bienes con características uniformes, entre otras razones. Así mismo, además de las alcaldías y secretarías, otras entidades como Corporaciones Autónomas Regionales y las direcciones regionales de entidades nacionales acceden a los procesos de la Bolsa Mercantil para la adquisición de productos y servicios.

Gráfica 8. Monto de las operaciones totales por departamento en 2016

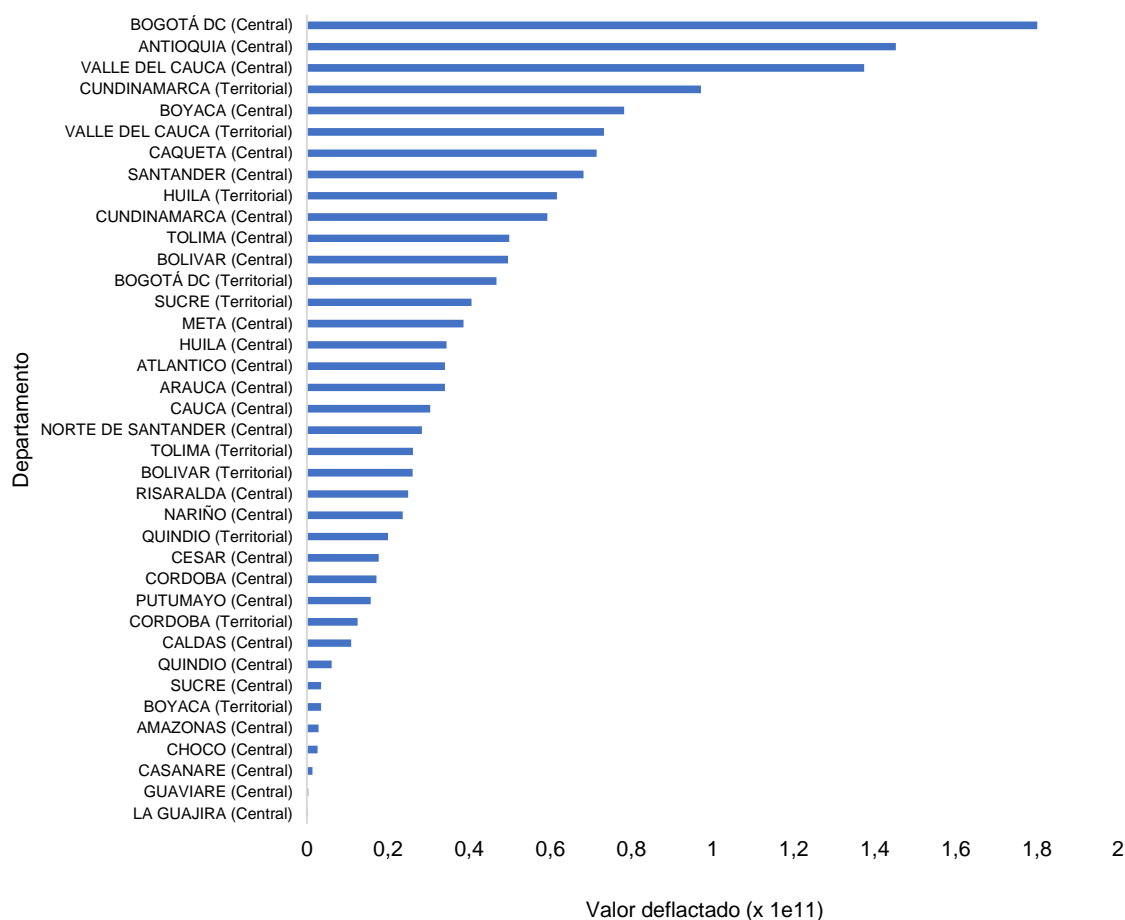


**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Bolsa Mercantil de Colombia.

La Gráfica 8 indica que Bogotá es la entidad territorial con el mayor monto de operaciones totales durante el 2016 tanto a nivel territorial como central ocupando las dos primeras posiciones, respectivamente. De acuerdo con la gráfica, las operaciones del nivel territorial alcanzaron \$179.447 millones mientras que las del nivel central alcanzaron \$122.849 millones. Seguidamente, las operaciones de nivel territorial del departamento del Huila comprendieron un monto de operaciones por \$56.944 millones ubicándose en la tercera posición. De hecho, teniendo en cuenta la Gráfica 7, el monto de las operaciones de la capital representó, en conjunto, el 54,52% (32,36% del nivel central y 22,15% del nivel territorial) del total en ese año mientras que el departamento de Huila representó el 11,02% (10,27% del nivel territorial y 0,75% del nivel central). Seguido de los anteriores, se encuentra Caquetá y Cundinamarca, ambos a nivel central, los cuales representan el 5,13% y el 4,21%, respectivamente.

Así mismo, como se comentó anteriormente, la gran mayoría de las operaciones realizadas por medio de la Bolsa corresponden a productos alimenticios y para la operación de PAE. En menor medida, las entidades públicas acuden a este instrumento para la adquisición de servicios de vigilancia, dispositivos electrónicos, elementos de aseo y cafetería, entre otros. Dado que estos productos son de características uniformes, las entidades estatales optan por este mecanismo debido a las facilidades y los beneficios que se reciben por su participación en él.

Gráfica 9. Monto de las operaciones totales por departamento en 2019



**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Bolsa Mercantil de Colombia.

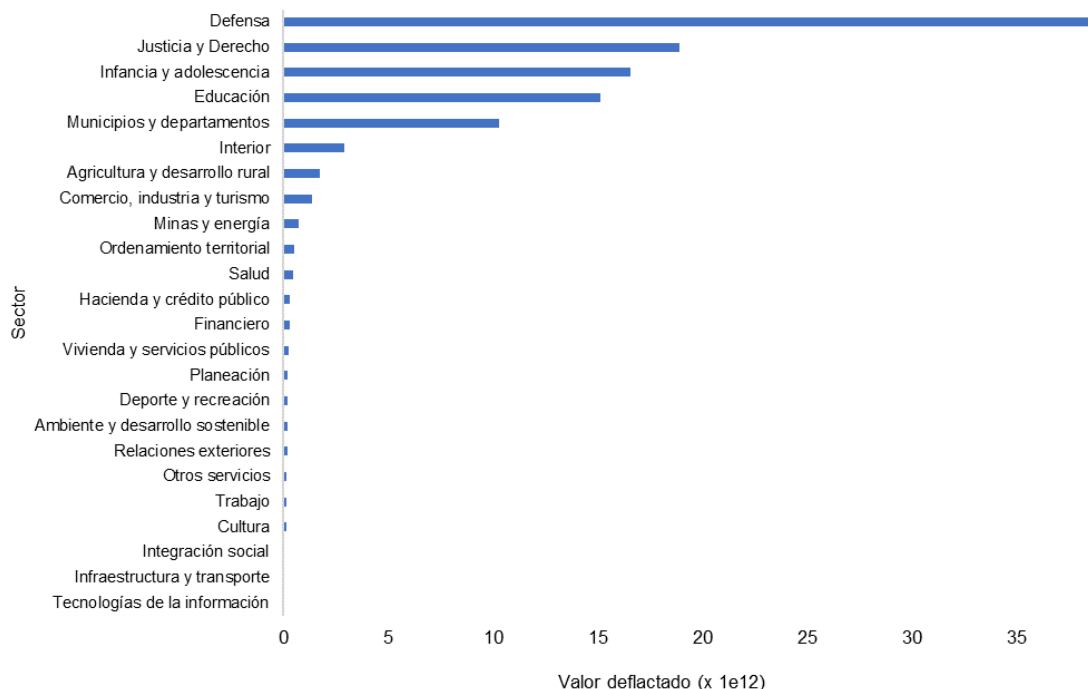
La Gráfica 9 muestra los departamentos con el mayor monto contratado en operaciones de la Bolsa Mercantil en 2019. En primer lugar, a diferencia de lo encontrado en 2016, se observa que otras entidades territoriales como Antioquia (nivel central), Cundinamarca (nivel territorial) y Valle del Cauca (nivel central) realizaron operaciones de mayor monto a través de esta opción de compras públicas. Si bien las operaciones de Bogotá a nivel central fueron las de mayor monto durante el 2019, la diferencia en montos con otros departamentos se redujo notablemente frente a lo observado en 2016. Por ejemplo, Bogotá a nivel territorial en 2016 pasó de representar el 32,36% del total en ese año a 2,97% del total en 2019 y, sumando los valores de nivel central y territorial, la misma entidad redujo el monto de sus operaciones pasando de \$302.296 millones en 2016 a \$226.866 millones en 2019. Además, el nivel central de Antioquia representó el 9,23% del monto total, el nivel central de Valle del Cauca representó el 8,73% y el nivel territorial de Cundinamarca representó el 6,17%. Este hecho sugiere que las entidades territoriales realizaron una mayor cantidad de operaciones a través de la

Bolsa Mercantil representando un aumento en el monto de las negociaciones entre 2016 y 2019.

### B. Análisis por mandantes compradores.

Luego de analizar la distribución del monto de las operaciones realizadas en la Bolsa Mercantil, es relevante identificar aquellos sectores de las entidades públicas que acuden en mayor medida a esta alternativa de compras a partir de los montos transados. Así, las gráficas 10, 11 y 12 presentan los principales mandantes compradores de acuerdo con su sector para todo el periodo de tiempo, para 2016 y para 2019.

Gráfica 10. Mayores montos de operación por sector de acuerdo con los compradores entre 2006 y 2019

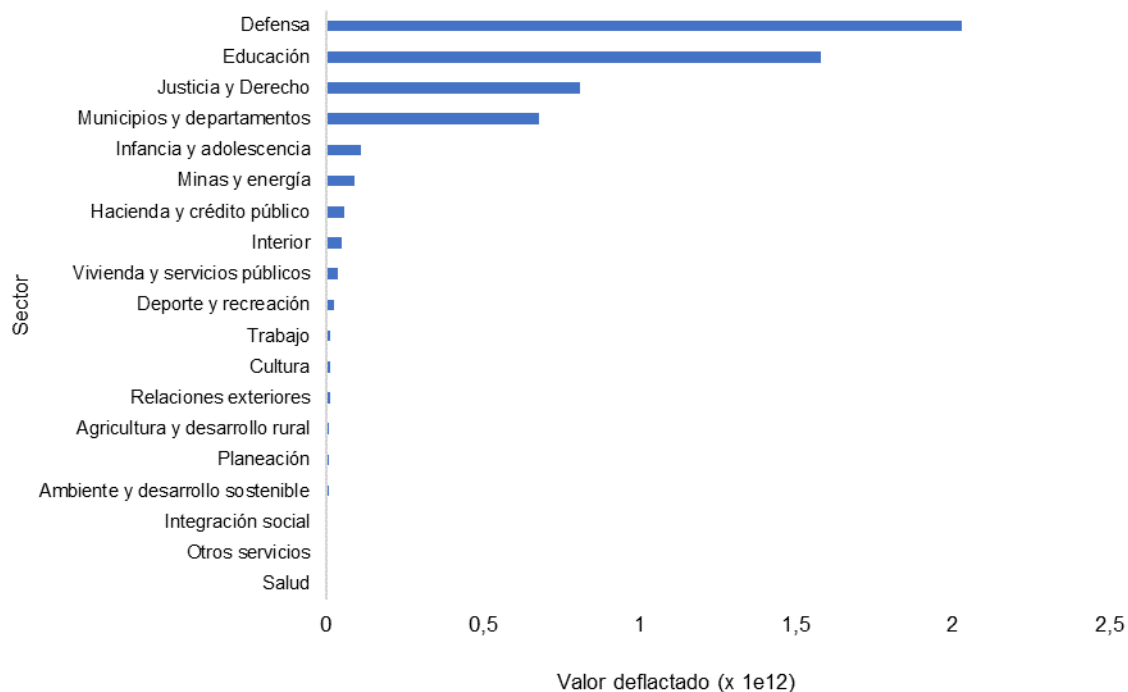


**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Bolsa Mercantil de Colombia.

De acuerdo con la gráfica anterior, se observa que el sector defensa, el cual reúne algunas entidades militares con sus respectivas agencias, es el que cuenta con el mayor monto de operaciones durante el periodo de muestra. En conjunto, sumando el valor de todas las operaciones desde 2006 hasta 2019, este sector representa el 35,54% del monto total siendo el principal que acude a este mecanismo de compras públicas. Seguidamente, se encuentra el sector de justicia y del derecho, el cual representa el 17,25% del monto total, y el sector de infancia y adolescencia, que

comprende el 15,09%. De esta manera, se observa que estos primeros tres sectores representan casi el 67% del total de operaciones realizadas en todo el periodo estudiado. Otros sectores con una importante participación son el de educación y aquel que comprende las operaciones contratadas por alcaldías y gobernaciones, los cuales representan el 13,78% y el 9,38%, respectivamente.

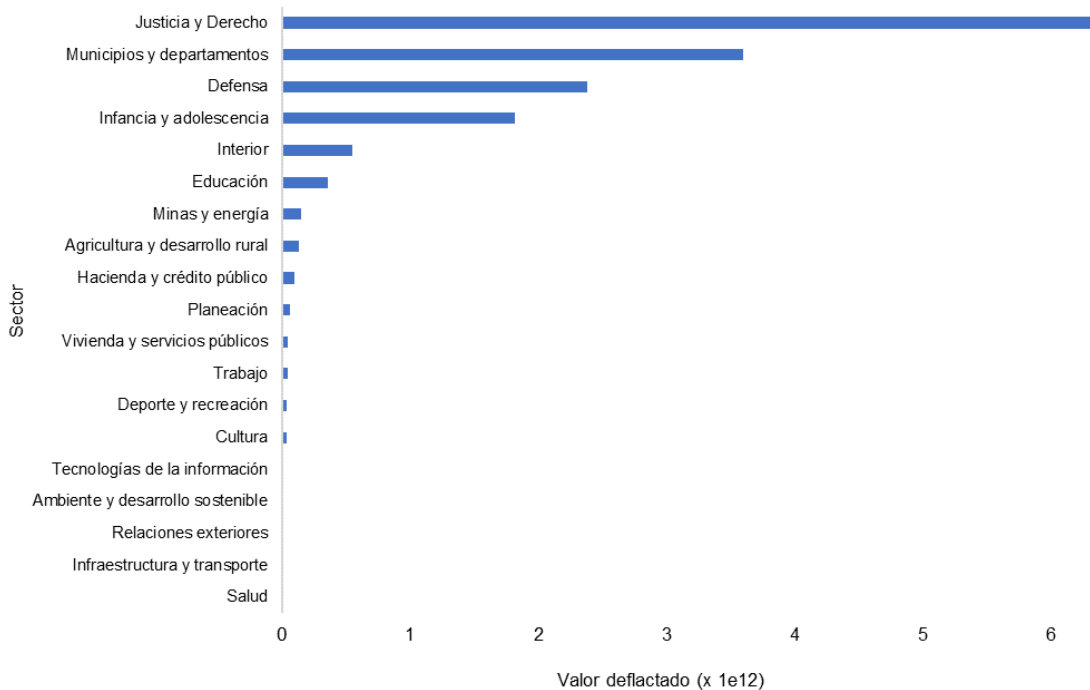
Gráfica 11. Mayores montos de operación por sector de acuerdo con los compradores en 2016



**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Bolsa Mercantil de Colombia.

Ahora, para el año 2016, se observa que nuevamente el sector de defensa es aquel con el mayor monto de operaciones en la Bolsa Mercantil puesto que comprende agencias y unidades. Este sector realizó operaciones \$202.933 millones durante tal año representando el 36,6% del total transado. En segundo lugar, se encuentra el sector de educación, el cual reúne entidades del nivel nacional y territorial (como, por ejemplo, las diferentes secretarías). Estas instituciones realizaron operaciones por un total de \$157.740 millones representando un 28,45% del total transado. En conjunto, estos dos sectores representaron un 65,04% del monto durante 2016 siendo las más destacadas en este periodo. Finalmente, otros sectores como justicia y derecho y municipios y departamentos alcanzaron una proporción mayor al 10% evidenciando que acudieron con frecuencia al escenario de la Bolsa.

Gráfica 12. Mayores montos de operación por sector de acuerdo con los compradores en 2019



**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Bolsa Mercantil de Colombia.

Por su parte, para 2019, se observa que otros sectores aumentaron el monto total de sus operaciones en la Bolsa Mercantil, tal como lo muestra la gráfica 12. De acuerdo con la figura, el sector de justicia y derecho es el que mayor monto tuvo durante el 2019 alcanzando \$640.307 millones representando el 40,99% y casi triplicando el valor del sector líder en 2016. Seguidamente, las operaciones realizadas por los municipios y departamentos fueron las segundas de mayor monto alcanzando un 22,86% del total mientras que, en el tercer lugar, se encontró el sector defensa con un 15,13%. De esta manera, se observa una mayor concentración de estos tres sectores frente a los dos escenarios anteriores puesto que, en conjunto, estos concentraron poco menos del 80% del monto total de las operaciones. Además, entre el 2016 y el 2019, se ha presentado una mayor dispersión de los sectores que acuden a la Bolsa puesto que, por ejemplo, los sectores de defensa y educación redujeron el monto total de sus operaciones mientras que otros sectores lo han aumentado. Esto indica que una mayor cantidad de entidades estatales de diferentes sectores han optado por acudir a la Bolsa Mercantil.

La comparación de los mandantes compradores y el sector al que pertenecen entre estos dos años permite identificar ciertas tendencias de inercias y reiteraciones presentes en las operaciones de la Bolsa Mercantil. De acuerdo con las gráficas

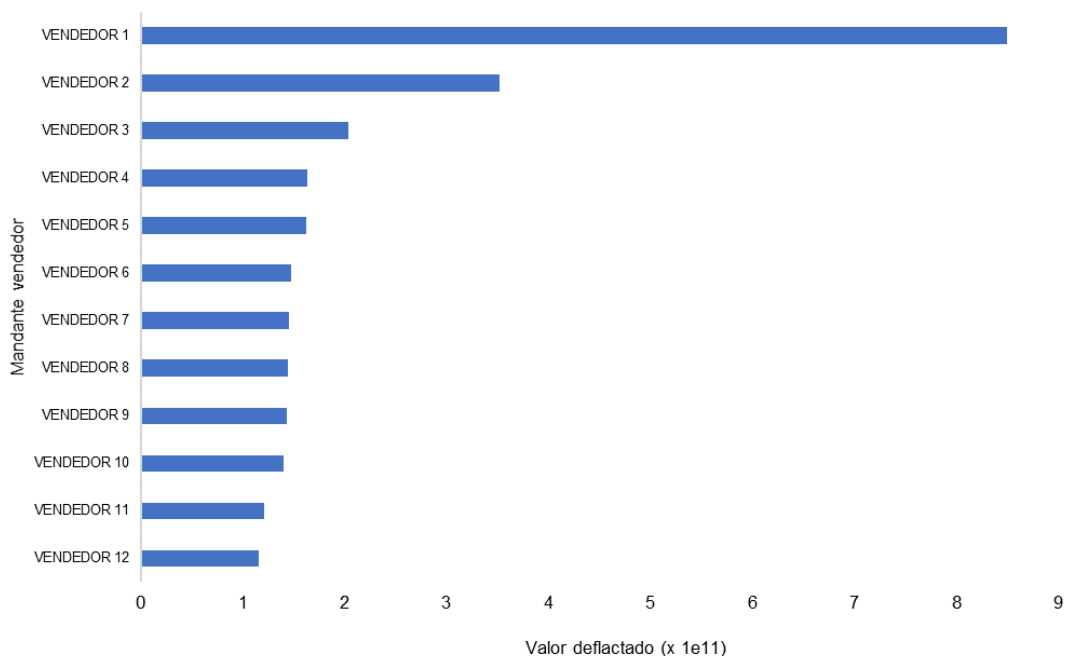
anteriores, los sectores de defensa y de municipios y departamentos son algunos ejemplos en los cuales, dadas las experiencias en la Bolsa Mercantil y el tipo de productos que son transados, se mantienen como sectores que realizan operaciones a través de este escenario. Así mismo, durante este periodo, otros sectores han reducido sus operaciones y montos a través de la Bolsa sugiriendo algunas oportunidades perdidas al respecto. Por ejemplo, mientras que, en 2016, el sector defensa ocupó la primera posición, en 2019, bajó a la tercera, lo cual puede justificarse con la firma de un acuerdo marco de precios que incentivó a acudir a otras modalidades de contratación. Esta situación también se repite en otros sectores como educación y minas y energía.

### C. Análisis por mandantes vendedores.

Luego de revisar el comportamiento de los principales compradores, es importante analizar el desempeño de la contraparte, es decir, los vendedores. Las Gráficas 13, 14 y 15 muestran los doce primeros vendedores con el mayor monto de operaciones para todo el periodo de tiempo, para 2016 y para 2019, respectivamente.

En primer lugar, la Gráfica 13 muestra que los principales mandantes vendedores corresponden a proveedores de alimentos reforzando la tendencia de que es común que estos productos sean adquiridos a través de la Bolsa. De acuerdo con la información, la empresa vendedora 1 realizó operaciones por un total de \$849.652 millones desde 2006 hasta 2019. Seguidamente, la empresa vendedora 2 fue la segunda con el mayor monto total de operaciones alcanzando los \$352.098 millones siendo un poco menos de 2,5 veces el monto total de la primera empresa. Además, detallando los tipos de productos transados por las doce empresas con el mayor monto de operaciones, todas corresponden a la adquisición de alimentos, ya sean procesados o por medio de bonos. En este sentido, dos de las firmas ofrecen el servicio de bonos canjeables por alimentos mientras que el resto ofrecen productos como leche en polvo, leche entera, arroz, panela, embutidos, entre otros.

Gráfica 13. Mayores montos de operación por mandante vendedor entre 2006 y 2019



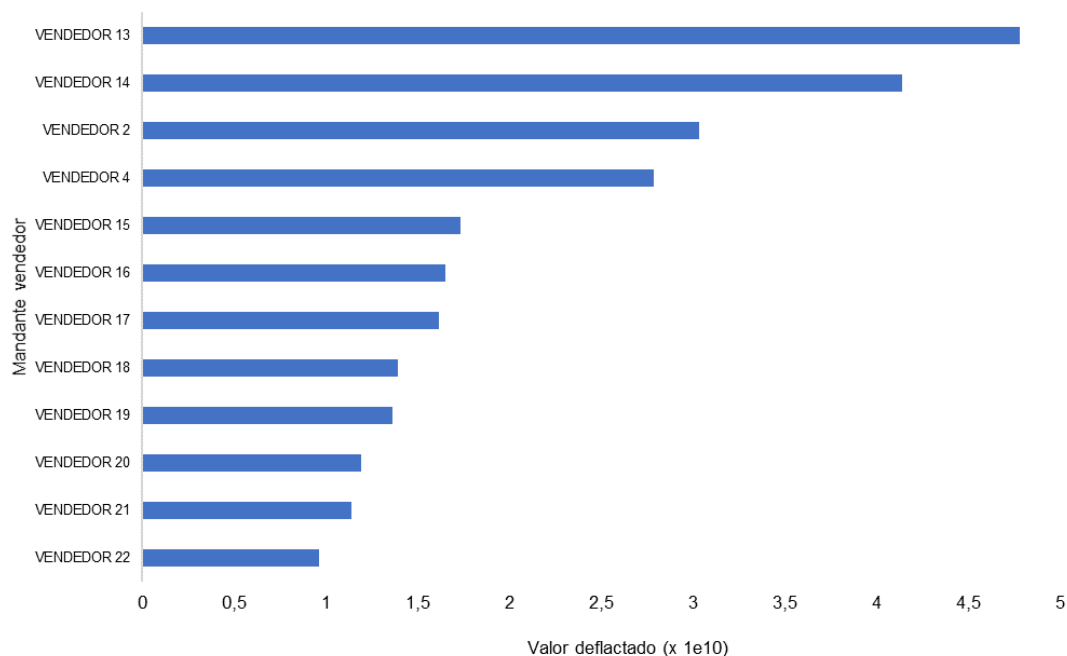
**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Bolsa Mercantil de Colombia.

**Nota:** el número asociado a los vendedores es consistente entre gráficas, es decir, por ejemplo, el vendedor 1 de esta gráfica es el mismo para las demás.

La Gráfica 14 muestra la misma información de la gráfica anterior para las operaciones de 2016 en la Bolsa Mercantil. De acuerdo con esa información, la vendedora 13 fue la empresa con el mayor monto de operaciones durante el 2016 alcanzando \$47.775 millones representando el 8,62% del total seguido de la vendedora 14 que completó \$41.389 millones en el mismo año, la cual representó el 7,46%. En esta línea, en el 2016, los vendedores con el mayor monto de operaciones corresponden a aquellos que ofrecen servicios de alimentos o de bonos canjeables por ellos. Sin embargo, a diferencia de todo el periodo estudiado, en 2016 aparecen otras entidades vendedoras asociadas a servicios como vigilancia y telas y, además, se cuentan con registros de personas naturales como vendedoras.



Gráfica 14. Mayores montos de operación por mandante vendedor en 2016

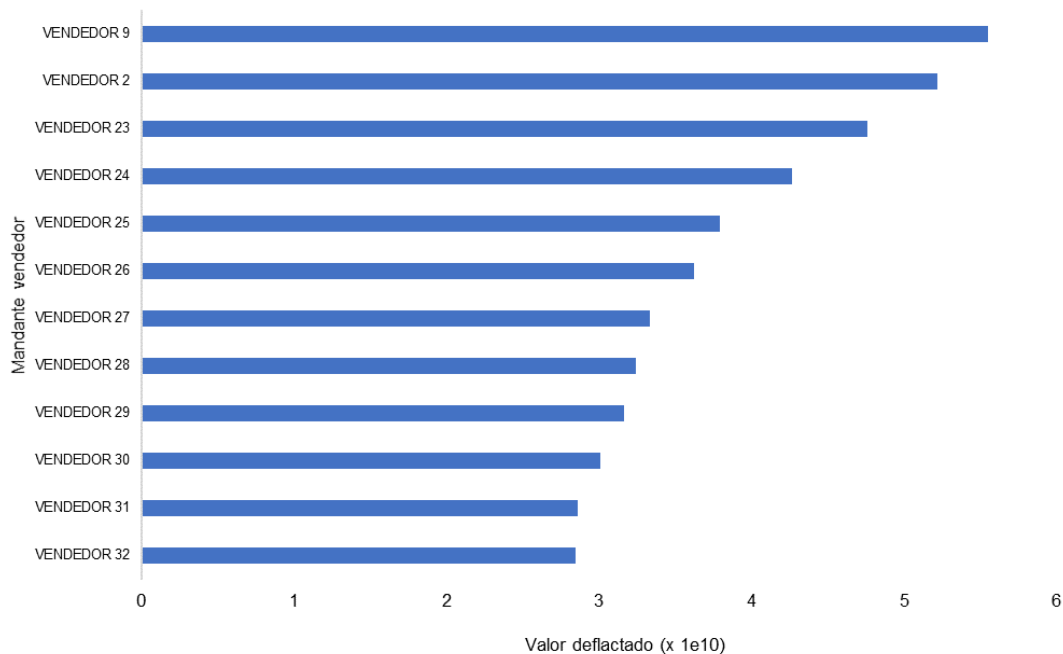


**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Bolsa Mercantil de Colombia.

**Nota:** el número asociado a los vendedores es consistente entre gráficas, es decir, por ejemplo, el vendedor 1 de esta gráfica es el mismo para las demás.

Finalmente, con respecto al desempeño de los mandantes vendedores, la Gráfica 15 muestra aquellas empresas con el mayor monto de operaciones durante el 2019. Según la figura, la empresa vendedora 9 fue aquella que ejecutó el mayor monto de transacciones por medio de la Bolsa alcanzando los \$55.506 millones de pesos representando el 3,53% del total del monto de transacciones del 2019. Así mismo, la firma vendedora 2 fue la segunda con el mayor monto de operaciones con \$52.169 millones significando un aumento de más de \$20.000 millones entre 2016 y 2019. Al igual que lo mostrado en 2016, la mayor parte de las operaciones realizadas corresponden a servicios de alimentación o a la operación del PAE en las entidades territoriales. Sin embargo, para 2019, cuatro mandantes relacionados con servicios de vigilancia aparecen entre las empresas con mayor monto de operaciones lo cual puede sustentarse en el sistema de pujas dentro del escenario de la Bolsa en la cual las entidades públicas pueden obtener ahorros considerables en la adquisición de este servicio. Además, es posible señalar que existe un nivel importante de dispersión entre los vendedores puesto que, de 2016 a 2019, el vendedor líder pasó de representar el 8% de las ventas a casi 3% entre estos años. Finalmente, es importante destacar que la empresa vendedora 2 es de las más destacadas en el escenario dado que realizó operaciones que la ubican entre las tres primeras tanto en todo el periodo de tiempo como en 2016 y 2019.

Gráfica 15. Mayores montos de operación por mandante vendedor en 2019



**Fuente:** elaboración propia con base en información de la Bolsa Mercantil de Colombia.

**Nota:** el número asociado a los vendedores es consistente entre gráficas, es decir, por ejemplo, el vendedor 1 de esta gráfica es el mismo para las demás.

En conjunto, la caracterización de las operaciones por medio de la Bolsa Mercantil indica un crecimiento tanto del número de ellas como del monto contratado entre 2016 y 2019. Este hecho se observa en varios aspectos relacionados con los compradores y proveedores que operan por medio de este mecanismo. En primer lugar, con respecto a los compradores, se observa que hay una mayor concurrencia de entidades estatales que participan en la Bolsa, principalmente, de departamentos y municipios (por ejemplo, gobernaciones, alcaldías y secretarías). Además, algunos compradores que ya participaban en el mecanismo aumentaron sus operaciones de 2016 a 2019 tal como sucedió con la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y la USPEC, las cuales son ejemplos del crecimiento del monto de sus transacciones por medio de este instrumento de compras públicas.

Por su parte, con respecto a los proveedores, se observa un comportamiento similar dado que hay un mayor número de empresas participando en el escenario y aquellas que ya estaban realizaron mayores operaciones por un mayor monto. Además, se encuentra una mayor diversidad de productos transados en la Bolsa dado que, en 2016, los principales vendedores transaban alimentos procesados o bonos canjeables por ellos mientras que, en 2019, aparecen proveedores de servicios de vigilancia y seguridad. Finalmente, con respecto a la distribución

geográfica de las operaciones, se observa un aumento en el monto de estas por parte de algunas entidades territoriales entre 2016 y 2019. En este sentido, departamentos como Valle del Cauca, Cundinamarca y Antioquia tuvieron un crecimiento destacado en este periodo.

## V. Análisis del Mercado de Compras Públicas en la Bolsa Mercantil de Colombia

Los resultados que se presentan en los siguientes capítulos se obtienen de aplicar el Modelo de Estructura-Conducta-Desempeño descrito en el capítulo I-A a la operación de la Bolsa Mercantil de Colombia utilizando los instrumentos del análisis cualitativo (Entrevistas Semi-Estructuradas y Entrevistas Grupales a Profundidad) y siguiendo la ruta del análisis cualitativo descrita en el capítulo I-B. La recolección de la información primaria se llevó a cabo mediante la realización de 30 Entrevistas Semi-Estructuradas y Entrevistas Grupales a Profundidad a los actores relacionados en la siguiente tabla:

**Tabla 6- Entrevistas Semi-Estructuradas y Entrevistas Grupales a Profundidad realizadas para el estudio de la BMC**

<b>1 CLIENTES ACTUALES</b>	<b>15</b>
Compradores (entidades estatales)	3
Vendedores (empresas proveedoras)	
Empresas del sector alimentos	5
Empresas del sector seguridad	4
Empresas del sector tecnología	3
<b>2 CLIENTES ANTIGUOS</b>	<b>3</b>
Compradores (entidades estatales)	3
<b>3 CLIENTES POTENCIALES</b>	<b>4</b>
Compradores (entidades estatales)	4
<b>4 SOCIEDADES COMISIONISTAS DE BOLSA</b>	<b>4</b>
<b>5 EXPERTOS</b>	<b>1</b>
Expertos en contratación	1
<b>6 FUNCIONARIOS DE LA BMC</b>	<b>3</b>
Área jurídica (entrevista grupal)	1
Área comercial (entrevista grupal)	1
Área de estructuración (entrevista grupal)	1
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>

Elaboración propia

Con base en la información primaria recolectada con las entrevistas, codificada y procesada en Atlas.ti se obtuvieron los mapas mentales que describen las relaciones entre las categorías del estudio. En la siguiente sección se describirá la relación entre el conjunto de variables que explican la **estructura** del Mercado de

Compras Públicas en la BMC, la **conducta** de los agentes que intervienen en él y el resultado en términos del **desempeño** de la BMC en el MCP.

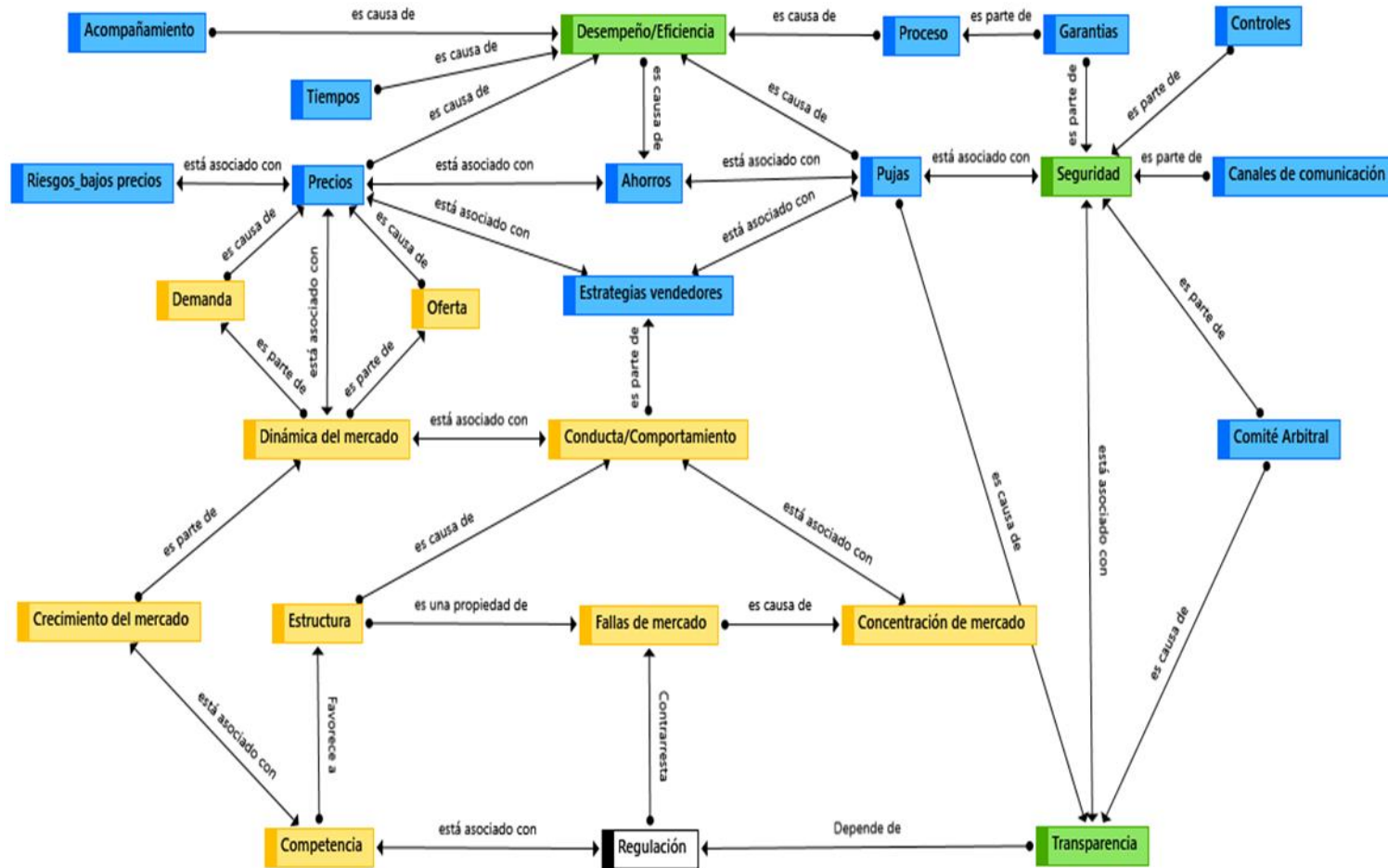
#### A. Relaciones de Estructura-Conducta-Desempeño en el MCP de la BMC

La Ilustración 6 resume las principales relaciones (directas e indirectas) entre las categorías de análisis que subyacen de la operación de la BMC en el Mercado de Compras Públicas –MCP. Para facilitar el análisis se sombrearon con tres colores los conjuntos de variables relevantes relacionadas con el modelo estructura-conducta-desempeño. Así, las variables sombreadas con el color amarillo explican la **estructura** del mercado; el conjunto de variables sombreadas con azul se asocia con el **comportamiento** de los agentes involucrados en las operaciones de la BMC; y, las variables sombreadas con verde se asocian con el **desempeño** de la Bolsa derivadas de la estructura del mercado y del comportamiento de los agentes. En blanco aparece la categoría “regulación” que no pertenece, aunque se relaciona, con la “estructura”, la “conducta” y el “desempeño” del mercado.

La **estructura** del MCP en el escenario de la BMC integra categorías que se caracterizan por ser relativamente estables en el tiempo y porque afectan el comportamiento de los agentes. Entre ellas se incluyen elementos tales como la concentración de los compradores y los vendedores, la diferenciación de los productos, las barreras a la entrada y el tamaño de las firmas, entre otros. Estas relaciones son circulares (endógenas) por lo que, por ejemplo, cuando se reducen las fallas de mercado se incentiva la competencia, se desconcentra y dinamiza el mercado, todo lo cual modifica el comportamiento de los agentes. Es decir, se evidencia un círculo virtuoso.

Por su parte, la **conducta** de los agentes en el MCP se traduce en las estrategias de las empresas proveedoras que participan en las pujas de las ruedas de negocios. Estas conductas mejoran el **desempeño** del mercado representado en menores precios o mayores cantidades ofertadas que representan ahorros para la entidad pública que participa en el mercado como comprador.

Ilustración 6- Network de relaciones entre las principales categorías de análisis de la operación de la BMC en el mercado de compras públicas



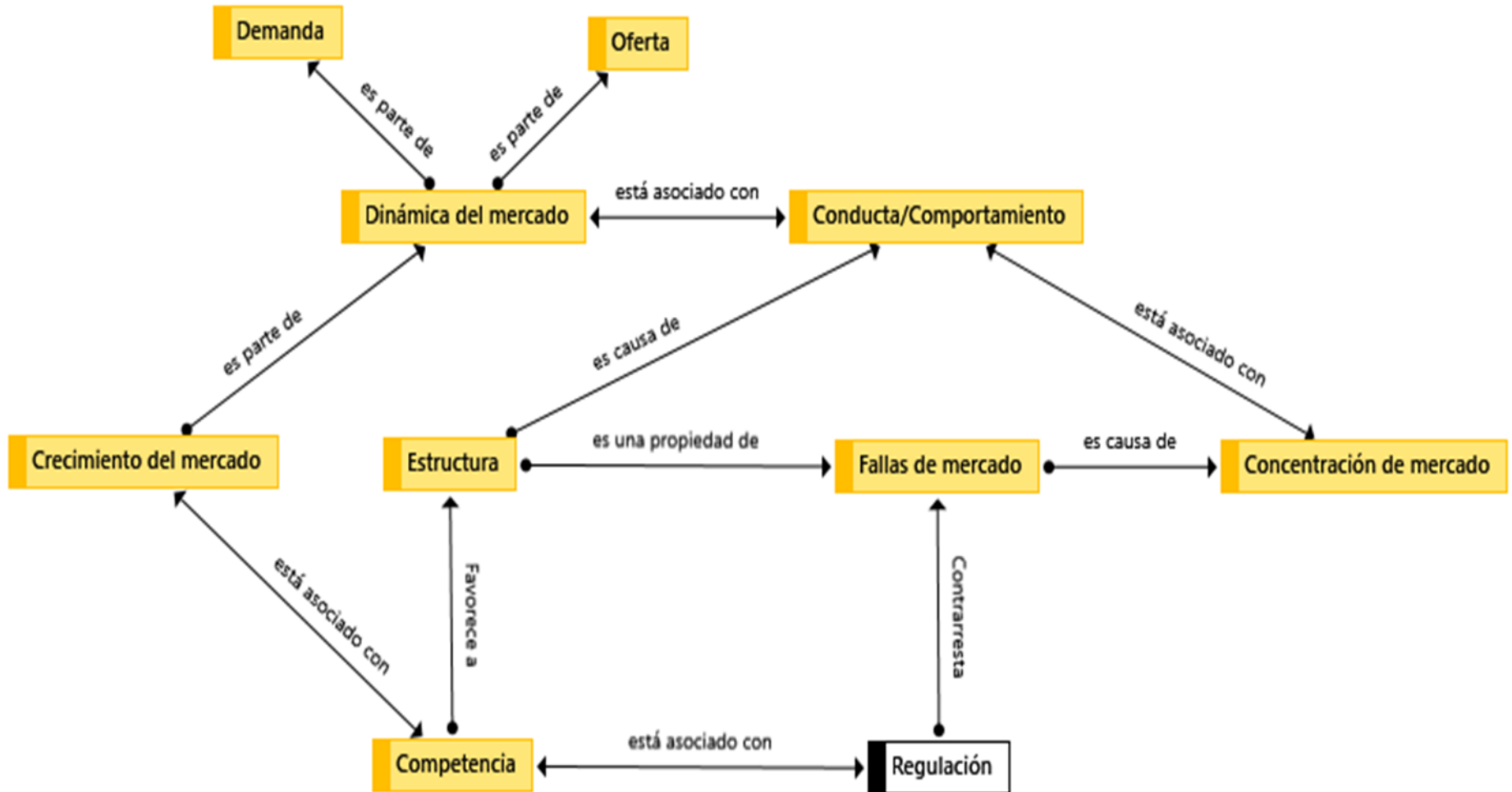
Fuente: Elaboración propia con base en el procesamiento en Atlas.ti de las 30 entrevistas realizadas por Fedesarrollo para el presente estudio.

Así como los agentes que participan en el mercado evidencian una determinada conducta, la BMC también tiene una **conducta** que se traduce en ofrecer servicios e instrumentos tales como controles, acompañamiento, seguimiento a las operaciones constitución de garantías, procesos precisos cuyos tiempos se cumplen con rigor y amigable composición con el funcionamiento Comité Arbitral, entre otros. Estos servicios e instrumentos mejoran **desempeño** del mercado porque garantizan la Eficiencia, la Seguridad y la Transparencia del mercado de compras públicas.

B. La estructura del Mercado de Compras Públicas en el escenario de la Bolsa Mercantil de Colombia

Las categorías de análisis que explican la estructura en el MCP en el escenario de la BMC son las categorías sombreadas en amarillo (ver Ilustración 7).

Ilustración 7- Network de relaciones entre las principales categorías del mercado de compras públicas en la BMC



Fuente: Elaboración propia con base en el procesamiento en Atlas.ti de las 30 entrevistas realizadas por Fedesarrollo para el presente estudio.



Para analizar la estructura del MCP en el escenario de la BMC se llevará a cabo un análisis de la demanda y un análisis de la oferta para posteriormente analizar los factores de estructura tales como las fallas de mercado, la concentración de mercado y la información imperfecta.

1. La demanda en el MCP en el escenario de la BMC

Las Entidades Estatales<sup>18</sup> -EE- con personería jurídica son los compradores en el sistema de compra pública. Específicamente en el Mercado de Compras Públicas de la BMC, la demanda la constituyen las necesidades y requerimientos de bienes y servicios con Características Técnicas Uniformes -CTU-<sup>19</sup> por parte de las Entidades Estatales. Es importante mencionar de nuevo que la participación de un comprador en el MCP de la BMC se lleva a cabo a través de un agente intermediario que, en este caso, es la Sociedad Comisionista de Bolsa –SCB-, que actúa en el mercado como *mandante comprador*.

En este orden de ideas, todas las entidades de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del orden nacional o territorial pueden optar por el mecanismo de la BMC para la compra de bienes y servicios con CTU. Es decir, la demanda de la BMC en el MCP incluye a todas las Entidades Estatales sometidas al régimen de contratación pública.

No obstante, la BMC enfrenta restricciones normativas que le impiden acceder al potencial de demanda con que debería contar. Específicamente, el recientemente expedido Decreto 310 de 2021 que reglamentó el artículo 41 del PND y modificó el Decreto 1082 de 2015 obliga a las EE a acudir al mecanismo de Acuerdo Marco de Precios -AMP- si este existe. Así, para los bienes y servicios que cuentan con AMP la participación de la BMC en el MCP se restringe sustancialmente, haciéndose prácticamente residual en el bien o servicio en el que existe el AMP.

Para entender la residualidad de la BMC en el mercado de un bien o servicio que cuenta con AMP debe considerarse que los AMP son instrumentos de agregación de demanda para bienes y servicios muy específicos. Así, sólo si la EE tiene requerimientos o necesidades que no se ajustan exactamente a las

---

<sup>18</sup> Entidad Estatal es un término definido por el decreto 1510 de 2013, hoy compilado en el decreto 1082 de 2015 como cada una de las entidades: (a) a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 80 de 1993; (b) a las que se refieren los artículos 10, 14 y 24 de la Ley 1150 de 2007 y (c) aquellas entidades que por disposición de la ley deban aplicar la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, o las normas que las modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan. Es decir, el concepto incluye ministerios, alcaldías, gobernaciones, empresas públicas, la rama judicial, la fiscalía, entre otras.

<sup>19</sup> De acuerdo con el decreto 1082 de 2015, los Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes son 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.

especificaciones establecidas en el AMP, esta puede acudir el mecanismo de bolsa. En este caso, que se califica como “residual”, la EE debe elaborar una sólida justificación en los Estudios Previos a la contratación.

En efecto, cuando no exista un Acuerdo Marco de Precios, el Decreto 310 de 2021 establece que las Entidades Estatales deben estudiar, comparar e identificar las ventajas de utilizar a la bolsa de productos para la adquisición de bienes y servicios y compararlas con la subasta inversa o la promoción de un nuevo Acuerdo Marco de Precios. El análisis debe incluir el análisis del proceso de selección del comisionista, los costos asociados a la selección, el valor de la comisión y el valor de las garantías. El estudio previo también debe hacer explícito de qué manera la Entidad Estatal garantiza los principios y objetivos del sistema de compras y de la contratación pública, así como los postulados de la función administrativa y de la gestión fiscal. Adicionalmente, el estudio deberá incluirse en los documentos del proceso de selección y publicitarse a través del SECOP<sup>20</sup>.

De otro lado, cuando exista un Acuerdo Marco de Precios, el Decreto 310 de 2021 establece que las Entidades Estatales podrán acudir a la bolsa de productos, siempre que se obtengan precios inferiores al promedio de los valores de las órdenes de compra publicadas por las EE en la Tienda Virtual en los últimos seis meses, incluyendo los costos generados por concepto de las SCB y los gastos de operación. De este modo, estipula el Decreto, no se podrán desmejorar las condiciones técnicas y de calidad definidas para los bienes y servicios que conforman los catálogos de los Acuerdos Marco de Precios -AMP-<sup>21</sup>.

Por lo anterior, las entidades estatales se enfrentan con dificultades asociadas a la toma de decisiones en este tipo de compras. En efecto, los funcionarios públicos deben justificar muy bien su decisión si deciden comprar por fuera del AMP. Puesto que las justificaciones pueden ser subjetivas, el funcionario puede ser investigado por los entes de control cuando deciden comprar por fuera del Acuerdo, sustentando en los estudios previos que el AMP no tiene exactamente el bien requerido por la EE. Adicional a lo anterior, está el hecho de que para los funcionarios y para los entes de control, en muchas ocasiones, tampoco es claro qué implica la obligatoriedad de los AMP. Es por tal razón que la BMC ofrece acompañamiento a las entidades para justificar que este mecanismo es el idóneo para adquirir productos:

*“Pero como ya hay un acuerdo marco de precios en [ciertos productos], entonces digamos que nos limita mucho a salirse de él porque tienen que justificar muy bien. A pesar de ello, la Bolsa los ha acompañado mucho en el tema de la [...] justificación, pero muy pocas [...] toman el riesgo. Entonces, pues acusan, bajan sus requerimientos, sus necesidades y salen así.”*  
(Entrevista a SCB, noviembre de 2020).

---

<sup>20</sup> Artículo 2 del Decreto 310 de 2021.

<sup>21</sup> Artículo 2 del Decreto 310 de 2021.

En relación con este punto en particular, no es clara la razón por la cual el decreto 310 de 2021 obliga a las EE a acogerse a los AMP cuando estos existan. La EE debería tener la libertad de seleccionar la modalidad de contratación y justificarla debidamente en los Estudios Previos. Justificarla significa argumentar las razones por las cuales esa decisión incorpora todos los principios de la contratación estatal cuales son la economía, la transparencia y responsabilidad estipulados en la ley 80 de 1993. En el caso en el que no exista AMP, tampoco es clara la razón por la cual los Estudios Previos deben realizar una comparación de precios con las órdenes de compra de la Tienda Virtual, dado que tuvo que realizar el Estudio de Mercado. Por lo anteriormente expuesto, es evidente que el alcance del decreto 310 de 2021 plantea condiciones desventajosas para la Bolsa que pueden alejar a los clientes.

En segundo lugar, se evidenció que muchos de los funcionarios que toman las decisiones de compra de bienes y servicios con características técnicas uniformes acuden al AMP porque consideran que es un mecanismo menos complejo que el mecanismo de la Bolsa, dado que las compras se realizan a través de la Tienda Virtual del SECOP. En otros casos, los funcionarios encargados de las compras interpretan que si hay AMP es obligatorio acudir a este mecanismo, como lo manifestó uno de los funcionarios entrevistados:

*“...hay un análisis que hacer en varios sentidos: uno, lo que el lineamiento nos dice: el lineamiento dice que debemos comprar ese tipo de elementos a través de la plataforma [de Colombia Compra Eficiente]...”* (Entrevista con entidad estatal, noviembre de 2020)

Sin embargo, es posible afirmar que existe una percepción equivocada de la complejidad por parte de los funcionarios de la contratación en las EE, que se relaciona con las ruedas de negocios, la presencia de las SCB, los contratos de comisión y los costos asociados, entre otros. Si bien por medio de la plataforma del SECOP se facilitan algunos procesos para la adquisición de bienes y servicios, la BMC es un mecanismo poco complejo dados los beneficios que reciben las entidades que participan en él: *“la verdad, a mí me parece fácil; no es complejo hacer operaciones en Bolsa. O sea, desde que uno conozca y uno haya participado en una, uno puede participar en todas, esa es la verdad.”* (Entrevista con empresa proveedora, diciembre de 2020). Lo anterior indica que la percepción de complejidad podría estar asociada con aspectos que distorsionan la demanda puesto que las entidades estatales no conocen con claridad la posibilidad de participar en la BMC. Además, de acuerdo con el comprador citado, una vez participa en una primera oportunidad, la entidad gana experiencia y genera inercias para acudir con mayor frecuencia al mecanismo. Esto podría explicar la recurrencia y la constancia de algunos compradores en el escenario de la Bolsa.

En tercer lugar, algunos encargados de la contratación dentro de las entidades públicas indican que es costoso realizar operaciones por medio de la BMC. Dadas las condiciones asociadas con este mecanismo, es posible que algunas entidades estatales eviten participar en él puesto que, para participar, se debe pagar una comisión y no siempre es claro para los funcionarios definir cuáles son los rubros presupuestales con los cuales es posible pagar la comisión:

*“... pero en ese entonces, él me explicada que salía un poco más costoso o que se cobraba una comisión [en la BMC]. Bueno, no lo tengo claro en este momento... hay algunas cosas que sí compramos, pero nunca [...] tenemos en cuenta la Bolsa Mercantil.”* (Entrevista a entidad estatal, noviembre de 2020).

Sin embargo, dada la estructura de negociación, las pujas en las ruedas de negocios permiten a las entidades generar ahorros. En efecto, puesto que es posible recibir mayores cantidades por el mismo presupuesto o percibir menores precios que generan ahorros frente al presupuesto previsto, los costos de las comisiones se ven compensados por los beneficios luego de adjudicar el contrato. Además, el acompañamiento de la Bolsa y de los comisionistas permite la reducción de costos administrativos porque asumen funciones que deberían cumplir otros funcionarios al interior de cada entidad, tienen garantías adecuadas y menores riesgos reputacionales. En consecuencia, los costos de la Bolsa no son significativos frente a los ahorros que reciben las entidades compradoras, aunque esta percepción sólo se adquiere cuando se han realizado operaciones en la BMC:

*“Créeme que si tú [...] presenciaras lo que es una subasta de un producto, pues vas a ver que el tema del costo de la Bolsa queda [...] en un segundo plano porque los ahorros son tantos [...] para las entidades, por la misma pluralidad de oferentes que se presentan que devela que lo de los costos de la Bolsa no es significativo.”* (Entrevista a Entidad Estatal, 2020).

Además, los funcionarios públicos desconocen la oportunidad conseguida en el proceso de contratación por medio de la BMC. Dada la importancia de algunos procesos dentro de las entidades, la contratación pública debe garantizar la continuidad de estos y la prestación oportuna de los servicios. En este sentido, la BMC cuenta con algunas estrategias que garantizan la entrega de los bienes y servicios a tiempo, de forma que las entidades estatales realicen sus negocios con normalidad, mediante el uso de las garantías líquidas. La oportunidad en las entregas es una de las características más destacadas de la BMC:

*“Yo no puedo decirle a un [mención a un agente] con 10 [mención a productos]: ‘no le despacho productos o pare su operación porque no tengo para despachar’. Eso es lo más importante de lo que yo resalto de la Bolsa*

*Mercantil de Colombia: siempre tengo el producto listo.*” (Entrevista a entidad estatal, noviembre de 2020).

En resumen, la demanda de bienes y servicios a través de la BMC tiene dos problemas, por un lado, la regulación restringe la demanda y, por el otro, existen imaginarios que también inciden sobre la reducción de la demanda.

## 2. La oferta en el MCP en el escenario de la BMC

En el Mercado de Compras Públicas –MCP- en la BMC, los oferentes son todas las empresas privadas legalmente constituidas y registradas ante la Cámara de Comercio que produzcan, distribuyan o comercialicen bienes y servicios con Características Técnicas Uniformes, independientemente de su tamaño. Como ya se mencionó, la participación en el mercado bursátil implica que los oferentes sean representados por un agente intermediario que es una Sociedad Comisionista de Bolsa –SCB- que actúa como *mandante vendedor*.

Dado lo anterior, la oferta en el MCP en la BMC la constituyen todas las empresas que cumplan con los requisitos habilitantes incluidos en la Ficha Técnica de Negociación -FTN-, que es la que define todos los requisitos técnicos, jurídicos y financieros de los oferentes. Los requisitos exigidos en las FTN varían según los requerimientos y las necesidades específicos de la entidad y el presupuesto o monto de la operación, entre otros.

Para ser oferente en el MCP, una empresa debe inscribir en la BMC los documentos relacionados con la negociación. El mecanismo mediante el cual se busca garantizar la pluralidad de oferentes es la publicidad que, en el caso de la BMC, se da a través de la publicación de las Fichas Técnicas de Negociación -FTN- y los demás documentos relacionados con la negociación (Carta de Intención, Documento de Condiciones Especiales y anexos), que se da a través de la página web de la Bolsa. Así, cualquier empresa que desee participar de las operaciones de la Bolsa y cumpla con los requisitos establecidos en la FTN y demás documentos de negociación, puede hacerlo, siempre que una SCB la represente en la negociación.

Así, la oferta en este mecanismo cuenta con ciertos factores que orientan la participación de los agentes en el mercado. Para ser parte de los procesos, los oferentes deben cumplir una serie de condiciones que son definidas por los compradores (EE) en las fichas técnicas de negociación:

*“No, pues mira las únicas limitantes son las condiciones razonables que expone la entidad estatal para los proveedores que quieran participar en la negociación. Son condiciones de carácter jurídico, de experiencia, financiero y técnico; esas son las únicas condiciones. El proveedor que esté en*

*capacidad y cumpla con esas condiciones, perfectamente puede participar.”*  
(Entrevista SCB, noviembre de 2020).

De esta manera, las empresas interesadas en participar en el mecanismo deben reunir algunos requisitos que garanticen el buen término de las operaciones. En este sentido, se busca que las firmas proveedoras estén en capacidad de cumplir en aspectos logísticos y técnicos que permitan la continuidad de los negocios de las entidades estatales.

Sin embargo, algunos requerimientos pueden afectar la participación de ciertos proveedores dado que no todos pueden cumplir con esta serie de condiciones, lo cual no es un requisito exclusivo de la BMC sino que se exige en cualquier modalidad de contratación. En tal sentido, puede afirmarse que la Bolsa promueve la pluralidad de oferentes.

### 3. Fallas de mercado en el MCP en el escenario de la BMC

#### a) *Barreras de acceso*

En general, se considera que el tamaño de la empresa no es una barrera a la entrada. Según cifras de la BMC, en 2019 participaron 2.702 empresas, de las cuales 42,9% eran grandes, 47% medianas y 10,1% pequeñas. Sin embargo, la participación de las PYMES en la BMC, aunque es posible, se dificulta por: 1) el alto monto de las operaciones que lleva a tener requisitos exigentes, los cuales son necesarios para disminuir los riesgos a la Entidad Estatal; 2) la constitución de las Garantías Líquidas que, como se verá más adelante, requiere de empresas con músculo financiero o acceso a garantías bancarias; y 3) el cumplimiento de requisitos técnicos y de calidad que muchas veces son muy costosos para las PYMES.

Vale anotar que las probabilidades de participación de las PYMES se amplían dadas las posibilidades de Uniones Temporales y Consorcios. Asimismo, la participación de las PYMES tiene posibilidades de ampliación con la utilización de un instrumento financiero llamado “Órdenes Irrevocables de Giro” que la Bolsa diseñó para facilitar la financiación de los proveedores. Esta financiación aumenta la liquidez a las empresas porque aumenta el capital de trabajo para el cumplimiento de las operaciones. Este instrumento ha funcionado porque es atractivo para las entidades financieras, dado que el crédito se garantiza con la operación de Bolsa, que siempre cuenta con el respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal -CDP- de la entidad estatal.

En general, puede considerarse que el escenario de la Bolsa está abierto a todos los proveedores, pero sólo pueden participar empresas que cumplan con los requisitos técnicos, jurídicos y financieros habilitantes, que se exigen en todas las modalidades de contratación, filtro que la BMC y las SCB cumplen con rigor. En tal sentido, puede afirmarse que la oferta en la BMC es una oferta “sólida” desde la perspectiva jurídica y financiera lo que disminuye sensiblemente los riesgos de incumplimiento para las Entidades Estatales que participan de sus operaciones.

El único elemento que se mencionó de manera reiterativa como barrera a la entrada por parte de los entrevistados es la exigencia de contar con experiencia previa en el Registro Único de Proponentes -RUP-. No obstante, esta es una exigencia del Decreto 1082 de 2015 para todas las empresas interesadas en participar en procesos de contratación convocados por las Entidades Estatales.

Para finalizar, vale mencionar que el escenario de la Bolsa es mucho más competitivo que un Acuerdo Marco de Precios -AMP-. Lo anterior se explica por dos razones. La primera es que, una vez suscrito el AMP no pueden ingresar nuevos oferentes durante la vigencia del Acuerdo, la cual va de uno a tres años: *“[otras modalidades] se están volviendo un tema de cerrar el mercado de acuerdo con los acuerdos marcos de precio porque el cliente que entra queda habilitado por 2 o 3 años, pero los nuevos clientes [...] no pueden entrar”* (Entrevista SCB, noviembre de 2020). La segunda razón es que los AMP, al ser procesos de agregación de demanda para un gran número de EE implican presupuestos de gran magnitud. Así, en general, son pocos los oferentes que cumplen con los requisitos financieros.

#### *b) Concentración de mercado*

El mercado de compras públicas en la BMC funciona de manera diferente dependiendo del bien o servicio del que se trate. En general, en los mercados de algunos bienes tales como alimentos, seguridad y tecnología, el mercado tiende a exhibir competencia, mientras que en los mercados de otros bienes y servicios pueden presentarse un menor número de oferentes, por ejemplo, en los bienes muy especializados tales como equipos de meteorología o, servicios que requieren de una considerable infraestructura previa que restringe el número de oferentes.

Según cifras de la BMC, entre 2018 y 2019, el 63% de las operaciones contaron con menos de 5 oferentes, el 30% contó con entre 6 y 20 oferentes y, el resto, con más de 20 oferentes. Es decir, en general se cuenta un número plural mínimo de oferentes.

Es importante señalar que en el escenario de la Bolsa solo participan las Sociedades Comisionistas de Bolsa, quienes representan a las dos puntas, la punta

compradora y la punta vendedora. Así, una SCB representa a la entidad estatal y, cada empresa proveedora es representada por una SCB<sup>22</sup>. Cada comisionista solo sabe a quién representa él, pero no sabe a quiénes representan los demás. Es importante mencionar que la SCB del comprador nunca podrá ser la misma SCB del vendedor. Asimismo, vale mencionar una SCB puede representar a varias empresas proveedoras, pero representadas por corredores diferentes; esto significa que una SCB puede tener a varios de sus corredores representando a diferentes proveedores para el mismo negocio. Lo anteriormente expuesto impide la cartelización.

Aunque definitivamente la BMC no es un escenario en donde predominen las pequeñas y medianas empresas -PYMES-, tampoco hay concentración de mercado, dado que no se identificó ninguna barrera real a la entrada. Como se mencionó anteriormente puede considerarse que el escenario de la Bolsa es un mercado proclive a ser competitivo.

#### 4. Conclusión

La demanda de servicios de la Bolsa para la compra de bienes y servicios con características técnicas uniformes por parte de las Entidades Estatales es prácticamente ilimitada porque incluye a todas las entidades de todas las ramas y de todos los niveles. No obstante, el artículo 2 del Decreto 310 de 2021 obliga a las entidades a acudir al Acuerdo Marco de Precios, si este existe, dejando el mecanismo de bolsa como un mecanismo residual en la selección abreviada.

Así, los resultados del análisis permiten concluir que la BMC cuenta con altos estándares legales, financieros y operativos que propenden por la pluralidad de oferentes. En tal sentido, puede afirmarse que el escenario de la participación de la Bolsa en el MCP genera, en general, competencia, pero su incidencia varía según el bien o servicio que se transe.

Los mecanismos para entrar como oferente, es decir, como empresa proveedora, a participar en las operaciones del mercado de compras públicas están relacionados con las Fichas Técnicas de Negociación -FTN- que la BMC publica en su página web. Las posibilidades de ser oferente se relacionan únicamente con el cumplimiento de los requerimientos habilitantes establecidos en las FTN, sin discriminar por el tamaño de la empresa. Así, con una publicidad adecuada es posible contar con una oferta plural que conduce a un mercado competitivo.

El estricto control al cumplimiento de los requisitos habilitantes ejercido por la BMC y las SCB es una garantía para las Entidades Estatales en el sentido de consolidar una oferta sólida y robusta desde la perspectiva jurídica y financiera. Además, como

---

<sup>22</sup> Por el lado de los proveedores, una SCB puede representar a varios proveedores, pero a través de diferentes corredores o *traders*



la Entidad Estatal no participa en el proceso de habilitación o revisión de requisitos, está blindada frente a entes de control en el proceso contractual.

### C. La conducta de los agentes en el MCP de la BMC

#### 1. Rol de las Sociedades Comisionistas de Bolsa –SCB- en el escenario de la BMC

El escenario de la Bolsa en el mercado de compras públicas tiene la característica de que los demandantes y los oferentes deben estar representados por Sociedades Comisionistas de Bolsa -SCB- registradas y autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, las cuales cuentan hoy con aproximadamente 50 corredores autorizados. Es decir, los demandantes y los oferentes están representados por agentes intermediarios que son las Sociedades Comisionistas de Bolsa -SCB-. Las SCB como agentes del mercado, además de representar a los compradores (entidades estatales) o a los vendedores (empresas proveedoras), son quienes aseguran el cumplimiento de las operaciones. La relación entre los mandantes y las SCB se formaliza a través de un contrato de comisión.

Las SCB, cuando son mandantes de un comprador, es decir de una Entidad Estatal, juegan un rol muy importante en la coordinación de las acciones de las diferentes áreas al interior de las entidades. Es decir, la SCB entra como un actor que interactúa con todas las dependencias de la entidad: el área técnica, la supervisión, el área jurídica, el área financiera y la tesorería. Así, la asesoría y acompañamiento que incluye la interacción con todas las dependencias es un factor de la conducta de la BMC que mejora el desempeño del MCP en la BMC porque contribuye con la eficiencia del proceso. Esta asesoría y acompañamiento justifican el costo de la comisión.

*“...bien sabemos que las entidades estatales son una entidad compuesta por muchos mundos, entonces están el mundo jurídico, el mundo de la supervisión y el mundo de tesorería... cada uno es un mundo. El jurídico no se habla con el financiero y el financiero no se habla con el supervisor, y entonces uno siempre está buscando coordinarlos... entonces digamos que se interactúa al interior de la misma entidad con todas las dependencias y se busca ese acercamiento para la fluidez en el negocio...”* (Entrevista a Sociedad Comisionista de Bolsa, noviembre de 2020).

De otro lado, cuando las SCB representan a una empresa proveedora, las asesoran y acompañan en la formulación de observaciones a las Fichas Técnicas de Negociación -FTN-, la revisión de los documentos que se radican para la respectiva

habilitación, la elaboración de las pólizas, el seguimiento a los pagos y a la liquidación, entre otros.

*“...digamos yo quiero ganar, pero el comisionista también quiere ganar, entonces ya somos 2 que estamos sufriendo, 2 que revisamos el pliego, 2 que nos leemos todo y entregamos una buena propuesta, entonces hay como esa compañía y este proceso de ayuda para la presentación de la propuesta obviamente es más sencillo porque hay un apoyo de personas que tienen muchísima experiencia, pero muchísima y que conocen todo el proceso, se leen la minucia...”* (Entrevista vendedor, diciembre de 2020)

Adicional a lo anterior, el comisionista es una garantía de seriedad y de cumplimiento de lo pactado, tanto para el comprador como para el vendedor. En el caso de un incumplimiento, la SCB entra en un proceso disciplinario que puede terminar con una multa. Así, las SCB responden con su patrimonio y con su prestigio. De esta manera, las SCB son agentes que aseguran la rapidez en la negociación y contribuyen con la transparencia, lo cual mejora el desempeño del mercado.

## 2. La conducta de los agentes del mercado frente a las comisiones

Para la selección de la SCB que representará a la entidad estatal como comprador en una operación de la BMC se utilizan cuatro métodos: uno consiste en seleccionar la SCB cuya propuesta de comisión esté en la media aritmética; el segundo, es escoger a la SCB que ofrezca la comisión más cercana a la media geométrica; el tercero, es seleccionar a la SCB que ofrezca la comisión más baja; y el cuarto es seleccionar la oferta que más se aproxime a la media aritmética, previa eliminación de los valores que se alejen más de “x” desviaciones estándar de la muestra inicial.

En relación con el costo de las comisiones existen dos visiones. Una visión es la de las EE que nunca han participado en las operaciones de la Bolsa. Para ellas, la comisión es un costo que desestimula su participación en la Bolsa. Para algunos funcionarios encargados también es complejo justificar la comisión y encontrar las partidas presupuestales para sufragar estos gastos.

Una visión opuesta es la de las EE que han participado en las operaciones de la BMC, para quienes la comisión, aunque puede parecer un costo alto, en realidad no lo es, porque el costo de las comisiones se compensa con creces con los servicios que prestan las SCB. Es decir, hay una alta relación beneficio-costos.

Para los mandantes vendedores que han participado en las operaciones de la bolsa, los costos de las comisiones se ven compensados con dos factores destacados: 1) además de la asesoría en todo el proceso, el acompañamiento en los pagos que,

en las entidades estatales, pueden tomar tiempos considerablemente largos, y 2) la disminución en los riesgos reputacionales de las empresas.

De hecho, podría afirmarse que las comisiones pesan muy poco en el valor de las operaciones y, en tal sentido, no son un factor que desestime a las entidades y a las empresas para ir a la BMC.

### 3. La conducta de los agentes en la formación de los precios y en las pujas por cantidades

El escenario de la BMC permite el funcionamiento de mercados competitivos porque hay pluralidad de oferentes y formación objetiva de precios. La formación objetiva de precios se logra porque los precios se forman mediante pujas entre los proveedores y porque el mercado es ciego, tanto para la entidad estatal, como para los proveedores. Es decir, la entidad estatal no sabe quiénes se están postulando como proveedores, y los proveedores no saben con quiénes están compitiendo. Este punto tiene importantes consecuencias sobre la transparencia que caracteriza al escenario de la Bolsa porque evita la posible comunicación o relación entre los funcionarios de la entidad estatal y los proveedores constituyéndose en un blindaje contra la corrupción, como lo veremos más adelante.

Cuando se inicia una rueda de negocios, hay un primer precio de referencia que aparece en la Ficha Técnica de Negociación -FTN- que se deriva del Estudio de Mercado que realizó la entidad para realizar la compra. Posteriormente, la entidad estatal propone una postura que es un precio menor al de referencia, para descubrir si alguno de los vendedores lo calza; si no, la entidad va incrementando la postura hasta llegar de nuevo al precio de referencia, si ningún vendedor acepta las posturas anteriores. Al volver al precio de referencia, se dan dos opciones: o algún vendedor acepta ese precio, o se inicia la puja de precios hacia abajo. Durante la puja, existen tres bandas de precios. La primera banda de precios se establece con el precio de referencia como precio techo y un precio piso equivalente al 15% del precio de referencia, si la operación es forward (a más de 30 días) o, al 12%, si la operación es de disponibilidad inmediata (menos de 30 días). Sobre esta banda de precios se inician las pujas. Si se rompe la banda por el piso, la rueda se suspende durante 10 minutos. Al reanudarse en la segunda ronda, la nueva banda de precios es el 15% o 12% del precio de referencia, según sea el caso, como precio techo y, el 10% menos sobre ese precio, como precio piso. Si se rompe nuevamente este precio piso, la rueda se suspende por otros 10 minutos y se reanuda en una tercera ronda con una nueva banda de precios cuyo precio piso es el 10% del 15% o 12% del precio de referencia y el precio piso es 10% menos. Si se rompe este precio piso, la

rueda se suspende hasta el día siguiente, cuando se reanuda la rueda sin bandas, pero el techo es la última postura del día anterior.

Es importante anotar que los precios que se pactan son fijos y no pueden reajustarse por variaciones inesperadas de los mismos, ni por variaciones en la tasa de cambio. Este es un riesgo que asume el proveedor y que se incluye en el cálculo de las garantías líquidas. Las variaciones permitidas son incrementos anuales estipulados en la ficha técnica y los incrementos en los salarios, con lo cual no aplica la figura de desequilibrio económico permitida en otras formas de contratación. Dicho en otras palabras, lo contratado queda blindado y se asegura su cumplimiento, a diferencia de otras formas de contratación.

En conclusión, el escenario de la Bolsa puede considerarse como un mercado competitivo porque hay pluralidad de oferentes y una formación objetiva de precios que es resultado de las pujas de precios que se dan en las ruedas de negocios de la BMC.

*“... puja por precio, entonces fijense, esta fue una operación que nació con un presupuesto inicial de 1.142 millones y al cierre de la operación quedó en 844...”* (Entrevista grupal funcionarios BMC, octubre 2020).

*“...en el 2018 ahorró 600 millones de pesos y eso le dio mayor cobertura y en el 2019 ahorró 3.800 millones de pesos y con eso pudo ampliar la cobertura en 11.000 cupos en PAE...”* (Entrevista entidad estatal, noviembre de 2020).

Existen dos modalidades de puja: una por precios que es una disminución sucesiva de los precios sin tocar cantidades y, una por cantidad, que es un aumento sucesivo de las cantidades sin tocar el presupuesto.

*“...ya la puja se hace al que más cantidad de productos entregue con la premisa de un presupuesto establecido, entonces digamos en este caso dijo yo me quiero gastar los 7.500 millones de pesos, pues no me entreguen 1.000 computadores por poner cualquier cosa sino que entrégueme 1.200, entonces alcanzo a comprar 200 más, entonces es al que más computadores entregue, eso puede suceder y ha sucedido digamos en muchos productos sobre todo en productos muy commodities, donde no importa la cantidad, entre más cantidad entregue pues mejor...”* (Entrevista a SCB, noviembre de 2020).

#### 4. La conducta de los funcionarios encargados de las compras en las Entidades Estatales

Para los funcionarios encargados de las decisiones de contratación en una entidad estatal, muchas veces el mecanismo de Bolsa puede parecer complejo y, en otras, el funcionario puede tener un total desconocimiento del mecanismo. Un ejemplo de este desconocimiento se captó en una entrevista:

*“...pero en ese entonces él me explicaba que salía un poco más costoso o que se cobraba una comisión [en la BMC]. Bueno no lo tengo claro en este momento...hay algunas cosas que sí compramos, pero nunca, la verdad, tenemos en cuenta la Bolsa Mercantil. No está dentro de nuestras opciones...”* (Entrevista entidad estatal, noviembre de 2020).

En relación con la complejidad hubo un consenso entre los entrevistados que conocen la BMC, en el sentido de que el mecanismo contractual a través de la Bolsa no es complejo y que se facilita con el acompañamiento a la entidad estatal que prestan la BMC y las SCB. Por ejemplo, al preguntar si el proceso de compras es fácil, un funcionario encargado de las compras en una entidad pública contestó: *“Pues claro, todo proceso indica preparación, pero una vez que lo entiendes y lo aprendes es fácil, si señora”*<sup>23</sup>. Otro funcionario respondió:

*“La verdad a mí me parece fácil, no es complejo hacer operaciones en bolsa; o sea desde que uno conozca y uno haya participado en una, uno puede participar en todas, esa es la verdad”* (Entrevista entidad estatal, noviembre de 2020).

En realidad, el proceso de compras a través de la BMC es fácil, claro, sencillo y tiene un acompañamiento que no se observa en otras plataformas. Así lo perciben todos los actores y defienden las ventajas de la Bolsa en este aspecto. Sin embargo, para los funcionarios de las entidades que nunca han participado en las operaciones de la Bolsa, el mecanismo puede parecer complejo, pero esto se debe al desconocimiento de este, lo que se solventa con la difusión de las bondades de participar en la BMC que realiza el área comercial y que debería profundizarse.

Otro tema que se mencionó, que podría limitar la demanda son las comisiones en la Bolsa y su impacto sobre los costos de contratación. Al respecto los actores (entidades públicas, comisionistas y proveedores) reconocen y argumentan que el paso por la Bolsa genera ahorros sustanciales en las compras públicas:

*“Créeme que si tú, digamos, presenciaras lo que es una subasta de un producto, de un servicio de la Bolsa, pues vas a ver que el tema del costo de Bolsa queda... queda en un segundo plano. Porque los ahorros son tantos, son tantos para las entidades por la misma pluralidad de oferentes*

---

<sup>23</sup> (Entrevista entidad estatal, noviembre de 2020).

*que se presentan que devela que lo de los costos de Bolsa no es significativo.” (Entrevista entidad estatal, noviembre de 2020).*

Fuera de la facilidad en los procesos y los ahorros que se generan, la demanda en algunas entidades públicas se potencia porque los funcionarios encuentran que los tiempos se recortan brindando oportunidad en la compra. La oportunidad en las compras es una de las grandes fortalezas de la BMC frente a otras modalidades de contratación. En ocasiones la compra pública está mediada por el costo de oportunidad que representa y las necesidades inmediatas de la entidad. En el caso de la seguridad, la alimentación o la cobertura de población afectada por fenómenos naturales, las entidades requieren que la compra se realice de manera inmediata para atender a la población afectada y/o el personal que se desplaza para atender las necesidades del país:

*“¡Costo de oportunidad si señora, exactamente ese! Yo no puedo decirle a un comandante militar con 10 helicópteros prendidos: ‘no le despacho productos o paré su operación porque no tengo para despachar’. Eso es lo más importante de lo que yo resalto de la Bolsa Mercantil de Colombia: siempre tengo el producto listo. Ah que esto obedece a una adecuada planeación y a que estemos enlazando la cadena logística del oferente con la mía y la necesidad de la tropa, que estemos permanentemente comunicándonos. Sí, todo es necesario y todo es con hechos, pero siempre tengo el producto para ellos y eso es una garantía que no me da ni Colombia Compra Eficiente. En Colombia Compra Eficiente se me va [el proceso de compra] desierto y me toca salir otra vez al mismo proceso. Pero aquí en la Bolsa nunca.” (Entrevista entidad estatal, noviembre de 2020).*

#### 5. Comparación entre diferentes mecanismos de contratación para bienes y servicios con características técnicas uniformes

A continuación, realizaremos una breve comparación entre los diferentes mecanismos de contratación que otorga la normatividad vigente para las Entidades Estatales que buscan adquirir bienes y servicios con Características Técnicas Uniformes -CTU-. Como ya se mencionó, las opciones son: Licitación Pública o Selección Abreviada, la que incluye 1) bolsa de productos, en este caso, BMC, 2) AMP y 3) subasta inversa.

Si la entidad decide realizar una Licitación Pública, las áreas técnicas, jurídica y financiera de la misma deben construir el pliego de condiciones, publicarlo y seguir todo el procedimiento previsto en la Ley 80 de 1993, las leyes que la modifican y los decretos reglamentarios, hasta la adjudicación.

- La entidad responde por la elaboración de los pliegos y por todo el proceso contractual hasta la adjudicación, sin asesoría y sin acompañamiento externo.
- Puede haber pluralidad de oferentes, si los pliegos están bien elaborados y no tienen sesgos y, si se hace la publicidad en medios de comunicación de amplia cobertura.
- No hay posibilidad de negociación de los precios, ni de obtener ahorros. La posibilidad de ahorro está en la presentación de la oferta.
- Las garantías se constituyen con pólizas de cumplimiento.
- Si la licitación queda desierta, es necesario repetir el proceso licitatorio y, por ende, duplicar los tiempos previstos para una licitación, que se estiman entre 45 y 80 días (59 días en promedio, según los cálculos de Zuleta y Caro (2020)).

Si la entidad decide ir a la BMC debe seguir los procesos descritos en el capítulo III de este documento y obtendría, entre otros, los siguientes beneficios:

- Acompañamiento de la BMC y de la Sociedad Comisionista de Bolsa –SCB- para elaborar la ficha técnica de negociación y todos los demás documentos de la operación, con los requisitos de los bienes y servicios a adquirir, a la medida de las necesidades de la entidad, y el acompañamiento en todo el proceso desde la publicación hasta la última entrega, el último pago y la liquidación.
- Flexibilidad en la elaboración de las FTN de manera que los bienes y servicios se ajusten a las necesidades y requerimientos de la Entidad Estatal.
- Promueve la pluralidad de oferentes porque pueden participar todas las empresas que cumplan con los requisitos habilitantes. La revisión de las FTN por parte de la BMC y de la SCB minimizan los riesgos de sesgos en los requisitos habilitantes.
- Mercado ciego que garantiza seguridad y transparencia, que incluye bandas de control de precios.
- Posibilidad de ahorros representados en menores precios o en mayores cantidades, como resultado de las pujas en las ruedas de negociación. Más adelante se ampliará lo relacionado con la rueda de negocios, las pujas y precios.
- Las garantías se constituyen con pólizas de cumplimiento y, además, con una Garantía Líquida representada en depósitos en efectivo o en activos corrientes.
- Sistema de compensación y liquidación.
- Procedimiento ágil y expedito que permite repetir la rueda de negocios, si la operación queda desierta. Si esto sucede, se revisa y ajusta la ficha técnica y, siete (7) días más tarde, se repite la rueda.

Si la entidad decide acudir a un Acuerdo Marco de Precios -AMP- puede compararlo con la posibilidad de ir a la Bolsa así:

- Los requisitos técnicos, calidad y oportunidad en la entrega ya están establecidos en el AMP y no hay posibilidad de ajustarlos a la medida de las necesidades particulares de la entidad.
- No se requiere elaborar Estudios Previos, ni pliegos, y la entidad realiza las compras a través de la plataforma de Colombia Compra Eficiente -CCE-.
- Los oferentes que pueden participar son quienes quedaron habilitados al elaborar el AMP y que quedan fijos por 1 año o más, es decir que no hay pluralidad de oferentes, porque solo pueden participar los ya que están en el AMP.
- No hay posibilidad de negociación de los precios, pero en las operaciones secundarias sí es posible tener ahorros.
- Las garantías se constituyen con pólizas de cumplimiento.
- Si los productos incluidos en el AMP no cumplen con las necesidades y requisitos de la entidad, esta puede acudir a otros mecanismos de contratación. En este caso, también puede suceder que la EE compre el bien o servicio que más se asemeja al que necesita, por lo que su necesidad no queda satisfecha en un cien por ciento.

Si la entidad decide hacer una subasta inversa puede compararlo con las posibilidades que da la Bolsa así:

- La entidad responde por la elaboración de los pliegos y por todo el proceso contractual hasta la adjudicación, sin asesoría y sin acompañamiento externo.
- Puede haber pluralidad de oferentes, si los pliegos están bien elaborados y no tienen sesgos y, si se hace la publicidad en medios de comunicación de amplia cobertura.
- La subasta inversa permite disminución de los precios y ahorros para la entidad, con riesgos de colusión.
- Las garantías se constituyen con pólizas de cumplimiento.
- Si la subasta queda desierta, es necesario repetir el proceso y, por ende, duplicar los tiempos previstos, que se estiman entre 30 y 45 días.

Un resumen de la comparación entre los diferentes mecanismos de contratación para bienes y servicios con características uniformes se presenta a continuación:



**Tabla 7- Comparativo de los mecanismos de contratación para bienes y servicios con características técnicas uniformes**

SERVICIO O ATRIBUTO	LICITACIÓN PÚBLICA	SELECCIÓN ABREVIADA			OBSERVACIONES
		BOLSA DE PRODUCTOS	ACUERDO MARCO DE PRECIOS - AMP-	SUBASTA INVERSA	
ACOMPAÑAMIENTO	NO	SI	NO	NO	Únicamente la BMC ofrece acompañamiento a través de sus funcionarios y de las SCB.
PLURALIDAD DE OFERENTES	DEPENDE	SI	NO	DEPENDE	La BMC promueve la pluralidad de oferentes a través del acompañamiento y de la asesoría de la BMC y de las SCB a las EE. En la Licitación Pública y en la subasta inversa la pluralidad de oferentes depende de las condiciones habilitantes. En los AMP sólo participan los proveedores que suscriben el Acuerdo.
POSIBILIDAD DE AHORROS	Si la propuesta ganadora ofrece un menor valor que el establecido en los pliegos.	SI	En la operación secundaria	SI	Todas las modalidades dan la posibilidad de ahorros, pero sólo las operaciones en la BMC y la subasta inversa permiten pujas de precios.
GARANTÍAS	PÓLIZAS	P + LIQ	PÓLIZAS	PÓLIZAS	Todas las modalidades exigen pólizas de calidad y de cumplimiento. Únicamente la BMC constituye garantías líquidas.
COMITÉ ARBITRAL	NO	SI	NO	NO	La única modalidad que ofrece amigable composición a través del Comité Arbitral es la BMC.
COMPLEJIDAD	ALTA	Requiere del conocimiento del mecanismo de Bolsa. Una vez se está en la BMC hay acompañamiento permanente.	NO	ALTA	La Licitación Pública y la subasta inversa tienen un alto grado de complejidad relacionado con la elaboración de los pliegos y el manejo de todo el proceso. En el mecanismo de bolsa de productos, la BMC y las SCB acompañan todo el proceso. El manejo de la Tienda Virtual en el caso de los AMP es poco complejo.
TIEMPOS ADJUDICACIÓN	45-80 DÍAS	20-25 DÍAS	INMEDIATA	30-45 DÍAS	El mecanismo más expedito son los AMP, seguido por la BMC que toma 20-25 días hábiles. Los demás mecanismos toman entre un mes y tres meses en promedio.
TIEMPOS DE ENTREGA	DEPENDE	Se cumplen	DEPENDE	DEPENDE	En la BMC los tiempos de entrega se cumplen por el Sistema de Compensación y Liquidaciones y el acompañamiento de las SCB.
TIEMPOS DE PAGOS	DEPENDE	Se cumplen	DEPENDE	DEPENDE	En la BMC los tiempos de pago se cumplen por el Sistema de Compensación y Liquidaciones y el acompañamiento de las SCB.
SI DESIERTA	45-80 DÍAS	7 DÍAS	OTRO MEC	30-45 DÍAS	Si la operación queda desierta, la BMC hace una nueva Rueda de Negocios en 7 días. En Licitación Pública y subasta inversa debe repetirse el proceso y en AMP debe acudir a otro mecanismo.

Elaboración propia

## 6. Conclusión

Las Sociedades Comisionistas de Bolsa -SCB- son actores de la mayor importancia para el funcionamiento del mecanismo de Bolsa en el mercado de compras públicas porque representan a las dos puntas, la compradora y la vendedora, de manera que llevan a que el mercado sea ciego y, por lo tanto, contribuyen con la transparencia de las operaciones. De otro lado, las SCB asesoran y acompañan a los mandantes compradores o vendedores, según sea el caso, facilitando los procesos, disminuyendo los tiempos y generando ahorros de personal, con lo que contribuyen de manera muy importante a la eficiencia y desempeño del mercado.

En lo que se refiere a las comisiones, existe consenso entre los entrevistados en el sentido, primero, de que no son altas en relación con el monto de las operaciones y, segundo, en el sentido de que los servicios que ofrecen las SCB más que compensan los costos de las comisiones.

La pluralidad de oferentes y la formación objetiva de precios hacen del escenario de la BMC, un escenario que permite el funcionamiento de mercados competitivos. La formación objetiva de precios se logra porque los precios se forman mediante pujas entre los proveedores y porque el mercado es ciego, tanto para la entidad estatal, como para los proveedores. Esto último tiene importantes consecuencias para la transparencia.

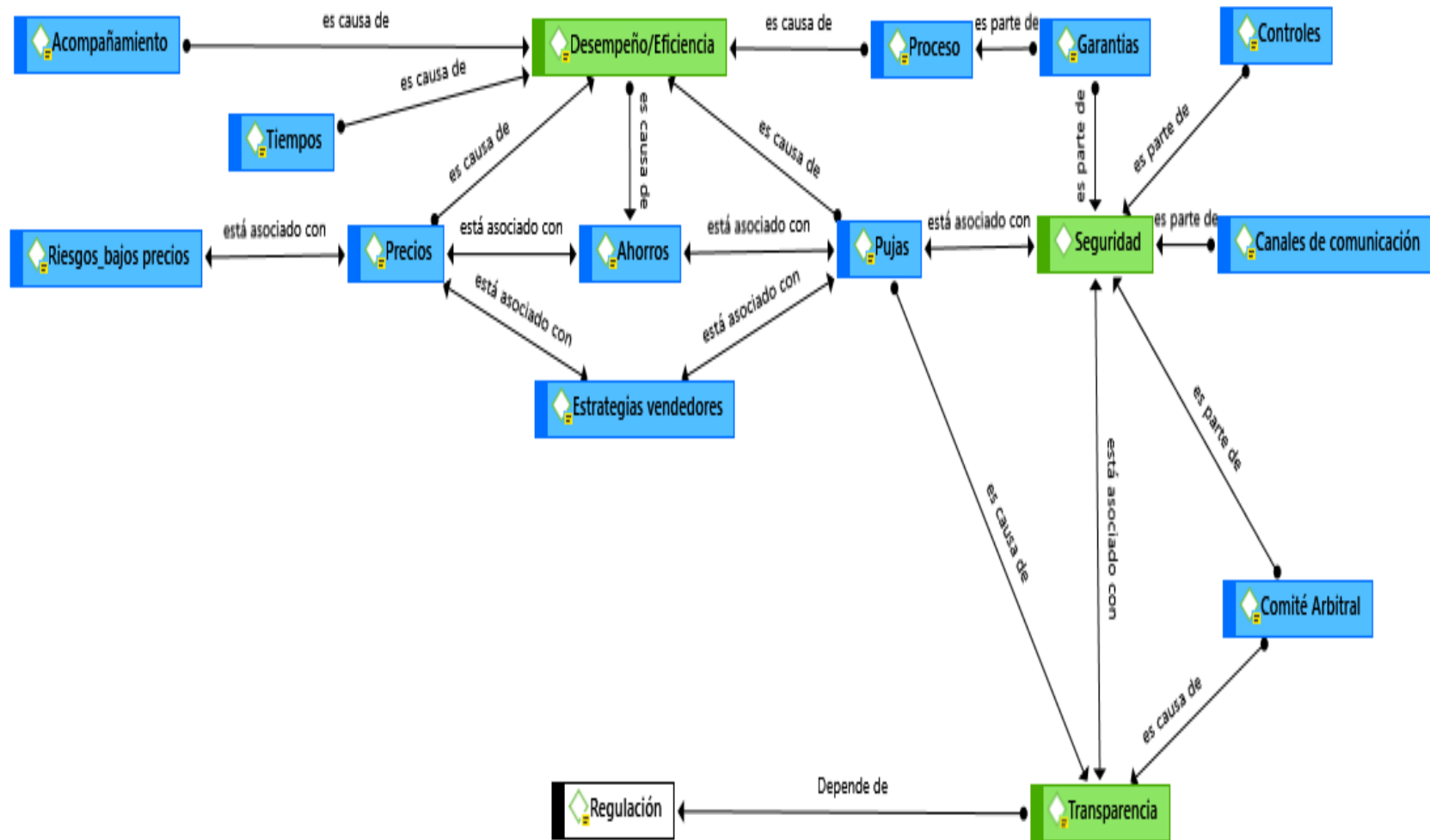
De otro lado, una comparación de los diferentes mecanismos de contratación cuando una entidad estatal requiere adquirir bienes y servicios con características técnicas uniformes cuales son la licitación pública y los mecanismos previstos para la selección abreviada, BMC, AMP y subasta inversa muestra las ventajas de la BMC. En razón a los servicios que ofrece la Bolsa en términos de tiempos, garantías y posibilidades de ahorros no parece razonable limitar la participación de la Bolsa Mercantil de Colombia en el mercado de compras públicas.

### D. El desempeño del MCP en la BMC

Esta sección analizará el **desempeño** del MCP en la BMC que está representado en eficiencia, seguridad y transparencia (categorías sombreadas en verde en la Ilustración 8) y sus relaciones con la conducta de los agentes del mercado y de la BMC (categorías sombreadas en azul en la Ilustración 8).

A continuación, se enuncian estos factores de desempeño que se ampliarán en el análisis DOFA.

Ilustración 8- Network de relaciones entre la conducta de los agentes y el desempeño del MCP en la BMC



Fuente: Elaboración propia con base en el procesamiento en Atlas.ti de las 30 entrevistas realizadas por Fedesarrollo para el presente estudio.

## A. Eficiencia

El primer Factor de Desempeño de la Bolsa Mercantil de Colombia es la eficiencia. La eficiencia depende de los *procesos* para las operaciones de la BMC en el mercado de compras públicas, los que están diseñados con una alta precisión que resulta en *tiempos cortos*, que se cumplen exactamente. De manera paralela con los procesos bien diseñados y que se cumplen, hay un factor que incide de manera categórica en la eficiencia, que es el *acompañamiento*. Podría decirse que el *acompañamiento* que ofrece la Bolsa a los mandantes compradores y vendedores facilita los *procesos* y permite que las operaciones fluyan. La eficiencia tiene como consecuencia *ahorros* para los mandantes compradores que participan en las operaciones de la BMC, representados en menores precios o en mayores cantidades, entre otros factores que significan ahorros y eficiencia para los procesos de compras públicas en la BMC y que se analizarán a continuación.

## B. Seguridad

La BMC ofrece *seguridad* en sus operaciones a través de diferentes servicios e instrumentos. En particular, los *controles* que se realizan en la definición de los requisitos de las Fichas Técnicas, las Cartas de Intención (CI), el Documento de Condiciones Especiales (DCE) y los anexos, el cumplimiento de los requisitos habilitantes y el seguimiento a las operaciones a través del módulo de seguimiento del SIB que permite mejorar la calidad de la información y automatizar el proceso de seguimiento en entregas y pagos; las *garantías* que exige a los vendedores que ganan las operaciones representadas en garantías líquidas y pólizas de cumplimiento; y, la operación de los *Comités Arbitrales*.

Igualmente importante para la seguridad de las operaciones de la Bolsa es el Reglamento de Funcionamiento y Operación aprobado por la Superintendencia Financiera que se cumple de manera estricta y que establece, entre otros muchos aspectos, que si el proveedor incumple, sancionan a la SCB y vetan a la empresa que incumplió. Las sanciones funcionan como un doble anillo de seguridad para que la operación llegue a feliz término.

Otros elementos importantes que inciden sobre la seguridad de las operaciones de la BMC son: 1) los precios que se negocian son fijos y no se admiten reajustes por variaciones en los precios o en la tasa de cambio; en tal sentido, no aplica la figura de desequilibrio económico, tan común en otros mecanismos de contratación y 2) Uno de los principios de la BMC que se aplica al acompañamiento es la reserva bursátil.

Como resultado de los procesos que garantizan la seguridad de las operaciones de la Bolsa se evidencia una casi nula siniestralidad. En efecto, según cifras de la BMC,

de 4.234 operaciones, solo hay 11 operaciones siniestradas que representan el 0,3% del total. En consecuencia, no hay procesos de operaciones realizadas en la BMC que cursen en la Oficina de Defensa del Estado.

### C. Transparencia

La transparencia en las operaciones es uno de los mayores Factores Críticos de Éxito -FCE- de la Bolsa Mercantil de Colombia. La transparencia es el resultado de un conjunto factores que atraviesan el corazón mismo de la operación y de los servicios de la Bolsa y que se conjugan de manera particular para hacer de este mecanismo de contratación el escenario por excelencia de la transparencia.

Un primer elemento que incide de manera importante en la transparencia son los procesos claros y precisos que se cumplen con rigurosidad, respaldados por el Reglamento de la Bolsa. En particular, el área de estructuración y el área técnica de la Bolsa revisa los requisitos de la Ficha Técnica de Negociación (FTN), la Carta de Intención (CI), el Documento de Condiciones Especiales (DCE) y los anexos, y garantiza que no se dirija hacia ciertas marcas o proveedores específicos, de manera que se logre la pluralidad de oferentes y la transparencia en las operaciones. Cuando los proveedores adjuntan toda la documentación técnica, jurídica y financiera, es el turno del Área Técnica de la Bolsa en donde hay altas medidas de seguridad y auditoría constante a los funcionarios. Asimismo, la Bolsa tiene un Área de Seguimiento que realiza las investigaciones a las SCB y, en caso de encontrar méritos, pasa los casos a la Cámara Disciplinaria quien impone las sanciones. Estas dos áreas (Área de Seguimiento y Cámara Disciplinaria), aunque son financiadas y administradas por la Bolsa, mantienen una independencia de la Administración y de la Junta Directiva, lo que, indiscutiblemente, apunta a una mayor transparencia.

La publicidad es un elemento fundamental para la transparencia. En las operaciones de la BMC, la publicidad se realiza con la publicación de la Ficha Técnica de Negociación (FTN), la Carta de Intención (CI), el Documento de Condiciones Especiales (DCE) y los anexos, en la página web de la BMC. A partir de allí, las SCB con su fuerza de ventas busca a los potenciales vendedores que cumplan con los requisitos publicados para la operación, lo que promueve la pluralidad de oferentes.

Asimismo, la pluralidad de oferentes junto con un mercado que es ciego que implica una formación objetiva de precios es determinante para la transparencia. De allí la importancia del rol de los comisionistas y del pago de las comisiones, porque las entidades estatales y las empresas no se relacionan, quienes se relacionan son las

dos Sociedades Comisionistas de Bolsa -SCB- quienes los representan, mediante el contrato de comisión. De esta manera, se desvincula la relación del privado con las entidades del estado. Como la entidad pública no se relaciona directamente con el privado, no hay un contacto directo entre la entidad estatal y los posibles vendedores. Así, los funcionarios públicos encargados de la contratación se “blindan” de posibles investigaciones de los entes de control y las empresas resguardan su reputación.

Otro elemento que incide sobre la transparencia son los Comités Arbitrales que dan la posibilidad a las partes de una amigable composición. Otra garantía de transparencia es la vigilancia por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia a la Bolsa Mercantil de Colombia y a las Sociedades Comisionistas de Bolsa y, por supuesto, el acompañamiento por parte de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación.

De acuerdo con información de la BMC, entre el año 2017 y el mes de abril de 2021 se llevaron a cabo 847 Comités Arbitrales relacionados con 654 operaciones. De ellos, el 58% se realizó en la etapa previa a la declaratoria de incumplimiento, el 37% se realizó para resolver diferencias en el desarrollo de las negociaciones y el 5% sucedió cuando ya se había declarado el incumplimiento. Vale anotar que en el 93% de los casos se lograron acuerdos entre las partes.

La participación en las operaciones de la Bolsa es un proceso objetivo en donde no hay interpretaciones por parte de los funcionarios públicos, ni posibilidades de que la entidad manipule el proceso. Esto es una garantía para el sector privado, que gana si es competitivo.

De otro lado, dado que los precios que se calzan son fijos, no hay lugar a aplicar desequilibrio económico por variaciones en los precios, ni en la tasa de cambio.

Finalmente, como resultado de la transparencia vale anotar que, por ninguna operación realizada en la BMC, cursan procesos en la Oficina de Defensa del Estado.

#### D. Otros

Otros Factores Críticos de Éxito identificados en el estudio que no pueden incluirse en los anteriores son la Flexibilidad, la presencia de la BMC en todo el territorio nacional y la promoción del mecanismo de financiación a proveedores.

Flexibilidad frente a los AMP porque permite comprar a la medida de las necesidades y requerimientos de la entidad. Otra forma de flexibilidad es que en la Bolsa se puede pujar hacia la baja sólo uno o varios de los componentes del servicio transado; por ejemplo, en el Programa de Alimentación Escolar -PAE-, en general,

no se realiza la puja en el componente relativo a los alimentos, pero sí se realiza la puja de precios hacia la baja, en el componente administrativo. Esto garantiza la calidad en el servicio de alimentación. En el caso de los servicios de vigilancia se puja por los servicios adicionales a los de vigilancia (que están regulados) tales como las cámaras, los medios electrónicos, etc.

Presencia en todo el territorio nacional. Del total de las operaciones de la BMC, el 66,8% se realizan en el nivel nacional y el 33,2% se realizan en los territorios. Ahora, de las operaciones que se realizan con los entes territoriales, el 43,6% corresponde a municipios pequeños, el 46% a ciudades intermedias y el 10% a grandes ciudades (Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla). De estas cifras se deduce que todavía hay mucho espacio para ampliar el mercado de la Bolsa en los territorios.

A este respecto, vale anotar que deben estudiarse mecanismos para garantizar la participación de empresas de cada territorio, de manera que las compras públicas contribuyan a incentivar a las economías locales.

Financiación de proveedores del estado: la Bolsa promueve y apoya la obtención de créditos para capital de trabajo a través de un producto que se llama Órdenes Irrevocables de Giro con reconocidas entidades financieras del país. Esta es una operación segura para los bancos y para los patrimonios autónomos porque la entidad estatal ya cuenta con el CDP y, excepto que haya un incumplimiento, el pago está asegurado. Adicional a lo anterior, una vez la entidad estatal paga y el dinero llega al Sistema de Compensación y Liquidación de la BMC, este le gira al banco y luego le gira a la SCB mandante del vendedor.

## VI. Debilidades- Oportunidades- Fortalezas- Amenazas –DOFA-

La construcción de las matrices DOFA permite identificar las principales características y oportunidades que ofrece la Bolsa Mercantil a los actores que participan en sus operaciones. Con motivo de su presentación, se describen brevemente a continuación tres ejercicios de acuerdo con las tres principales ventajas de la Bolsa Mercantil en el mercado de compras públicas:

- 1. Eficiencia:** incluye temas relacionados con el acompañamiento de la Bolsa Mercantil, algunos beneficios para los actores involucrados (por ejemplo, ahorros y reducción de costos administrativos), el rol del comisionista, los tiempos de las operaciones, entre otros.
- 2. Seguridad:** hace referencia a los controles, garantías e instancias de reclamo que ofrece la Bolsa Mercantil. Incluye aspectos de regulación y vigilancia de entidades como la Superintendencia Financiera.
- 3. Transparencia:** reúne los aspectos relacionados con la pluralidad de oferentes, formación objetiva de precios, parámetros de la Agencia Nacional de Contratación Pública, entre otros.

Dado el perfil de los agentes que participan en la Bolsa Mercantil, un mismo aspecto puede ser considerado como una fortaleza o una debilidad de acuerdo con su perspectiva. En tal caso, se realizará la precisión de la perspectiva de acuerdo con el o los agentes involucrados en cada aspecto.

### a. DOFA Eficiencia

#### **Fortalezas**

Con respecto a la eficiencia de la Bolsa Mercantil, la entidad cuenta con cuatro rasgos en las operaciones por este mecanismo: i) acompañamiento permanente, ii) ahorros económicos, iii) reducción de costos administrativos y optimización del recurso humano y iv) agilidad en el proceso.

En primer lugar, la Bolsa Mercantil cuenta con una fortaleza con respecto al acompañamiento permanente a los compradores. En términos generales, la Bolsa brinda asesoría en todo el proceso de contratación incluyendo la estructuración del negocio, la habilitación de los proponentes, la ejecución a través del Sistema de Compensación y Liquidación, la acreditación de las entregas y el recibo a satisfacción. De acuerdo con lo anterior, en la primera etapa, la Bolsa acompaña y recomienda a las entidades acerca del cumplimiento de los requerimientos técnicos, jurídicos y financieros que deben presentar para participar en los procesos. Dentro de este acompañamiento, se encuentra la asesoría en la formulación de las fichas técnicas, las cuales, de forma análoga, representan los pliegos de condiciones en otras modalidades de contratación y definen los productos que pueden ser



adquiridos. En este sentido, las entidades reciben recomendaciones de la Bolsa en su formulación de acuerdo con las necesidades de la entidad territorial.

Luego de la verificación de los proponentes y la adjudicación de la operación, la Bolsa Mercantil ofrece el acompañamiento a la entidad estatal a través del Sistema de Compensación y Liquidación. Este sistema se encarga de hacer un seguimiento al contrato apoyando tanto a compradores como a vendedores en los pagos y en las entregas de los productos, según corresponda. Así mismo, en este punto, se constituyen las garantías líquidas, las cuales tienen el objetivo de cubrir la volatilidad de los precios sin que la entidad gestione recursos adicionales en la nueva compra. Además, *“este Sistema [...] tiene otra cosa y es que, en el transcurso de la operación, el proveedor tiene que acreditar qué entregó y [la entidad estatal] tiene que acreditar qué recibió”* (Entrevista semiestructurada, funcionarios de la Bolsa Mercantil de Colombia, 2020). En conjunto, las entidades estatales reciben el acompañamiento de la Bolsa en todos los procesos tanto para presentarse como para la ejecución de las operaciones.

Por otro lado, las entidades estatales logran hacer ahorros por realizar operaciones en la Bolsa en varios puntos de la contratación. En primer lugar, y como se mencionará más adelante, los compradores deben seleccionar la entidad comisionista que los represente en el escenario. De esta forma, la entidad estatal define los lineamientos para la selección estableciendo un valor máximo para la comisión y definiendo la metodología de adjudicación (media geométrica, media aritmética, oferta más baja, entre otras). Así, en este primer paso, la entidad estatal recibe un primer beneficio puesto que define el valor máximo de la comisión, el cual, por lo general, suele ser menor a este tope.

Así mismo, en la rueda de negocios, las entidades estatales reciben mayores ahorros debido a la metodología de la Bolsa para adjudicar los contratos. En este sentido, por medio de las pujas y la subasta inversa, los compradores definen un valor presupuestal inicial y los comisionistas de los vendedores empiezan a pujar para adjudicarse el contrato. De esta forma, la entidad estatal puede recibir un precio más bajo al definido en su presupuesto, o bien recibir mayores cantidades de producto por el mismo precio, lo cual puede compensar el costo de la comisión. Por ejemplo, en la adquisición de servicios tecnológicos, las entidades estatales pueden recibir ahorros significativos por el mecanismo mismo de las pujas. Por otro lado, en servicios de alimentación y tecnología, los ahorros pueden ampliar los cupos de beneficiarios (por ejemplo, en el PAE) o recibir un mayor número de unidades a las definidas antes de la rueda de negociación.

Además, la Bolsa Mercantil les permite a las entidades estatales la reducción de costos administrativos y la optimización del recurso humano. En general, las diferentes áreas de la Bolsa asumen algunas funciones y ofrecen servicios a la

entidad estatal que permiten liberar cargas a servidores públicos y reducir los costos de algunos procesos. Por ejemplo, con respecto a los procesos y verificación de requisitos: *“la Bolsa [...] se encarga de hacer la correspondiente evaluación y lo que hace la entidad es simplemente verificar que la misma se encuentre acorde con lo establecido”* (Entrevista semiestructurada, mandante comprador, 2020). Además, de acuerdo con los proveedores, la Bolsa cuenta con los mecanismos analíticos para realizar una revisión rigurosa de los requisitos y ha dispuesto de la infraestructura tecnológica y humana para responder a estos procedimientos reduciendo los errores en los procesos de contratación. De esta manera, por un lado, la entidad estatal reduce la carga administrativa de la revisión de requisitos y, por otro, dota de transparencia la operación puesto que el comprador no participa de este proceso.

Algunas instancias como el Comité Arbitral, el cual cumple el rol de amigable componedor, aportan a la eficiencia de participar en la Bolsa Mercantil. Frente a los posibles incumplimientos en las operaciones, este órgano funciona como un espacio para dirimir las diferencias y llegar a acuerdos antes de la declaratoria de incumplimiento. En este sentido, en otras modalidades de contratación, las entidades estatales deben recurrir a alguno de los organismos de control para solucionar los conflictos cuyos procesos pueden demorar varios meses mientras se tiene una decisión definitiva. No obstante, a través del Comité Arbitral, se convoca a los comisionistas vendedores y compradores para acordar entre ellos los compromisos de entrega antes de la declaratoria de incumplimiento. De esta manera, los incumplimientos en la Bolsa Mercantil pueden ser solucionados en menor tiempo y, en caso de la declaratoria, son publicados nuevamente los documentos de compra para buscar un nuevo proveedor garantizando la continuidad de los negocios. En conclusión, la instancia del Comité Arbitral también es una garantía de eficiencia puesto que reduce tiempos y costos frente a contingencias y reduce los costos procesales.

Como último pilar, la Bolsa Mercantil es un mecanismo en el cual los procesos se desarrollan de forma ágil y oportuna, al punto de considerarlo como la principal fortaleza para algunos agentes. Esta agilidad es visible tanto en los tiempos de negociación como en la entrega de los productos. En primer lugar, los procesos de contratación se realizan en periodos de tiempo cortos en comparación con otras metodologías. Particularmente, los procesos de contratación en la Bolsa duran, como máximo, 25 días hábiles (reducido a 20 por la pandemia) entre la aprobación de todos los documentos de negociación y la celebración del contrato mientras que otras metodologías pueden durar, aproximadamente, 45 días. Incluso, en caso de que se declare desierta la operación, la Bolsa revisa nuevamente la ficha técnica, vuelve a ser publicada y se repite la rueda de negocios. Esta característica favorece la eficiencia de las operaciones en la Bolsa, principalmente, en los procesos administrativos.

En la misma línea, el escenario de la Bolsa promueve la agilidad durante la operación de los contratos y la prestación de los servicios. Frente a esto, el acompañamiento de la Bolsa en todos los momentos del proceso permite un seguimiento preciso a la ejecución de los contratos incluyendo tanto las entregas como las contraprestaciones y garantizando la calidad de los productos. Además, en caso de incumplimientos, se activan las garantías líquidas y se publica nuevamente el proceso en la Bolsa, tal como se mencionó anteriormente. En comparación con otras modalidades de contratación, el proceso de incumplimiento puede durar entre 45 y 80 días dado que el proceso debe iniciar desde ceros mientras que, en la Bolsa, este proceso dura 20 días aproximadamente. De esta manera, la agilidad que ofrece la Bolsa permite la operación adecuada de las entidades estatales, el cumplimiento de sus obligaciones y la eficiencia del mecanismo.

Finalmente, como aspecto transversal a todo lo anterior, se encuentra el rol de los comisionistas. Al ser las empresas que representan a los mandantes en la Bolsa, estas sociedades son fundamentales para la operación de la Bolsa en sí y para la realización de las transacciones. De esta manera, el acompañamiento realizado por la Bolsa se complementa con la labor de los comisionistas:

*“Nosotros desde que somos designados como la firma comisionista que representa a una entidad estatal, [...] hacemos todo el acompañamiento que va desde la revisión de la minuta del contrato, la revisión de los pliegos, la búsqueda de un escenario plural de oferentes”* (Entrevista semiestructurada, comisionista de bolsa, 2020).

Así mismo, los comisionistas contribuyen a la reducción de los costos administrativos puesto que también les son asignadas algunas funciones. De esta manera, estas sociedades apoyan a las entidades estatales en el ajuste de los documentos de negociación, (incluyendo fechas de pago, requisitos para las entregas, entre otros, en la revisión de los documentos de la propuesta ganadora en la rueda de negocios, en la participación de las entidades en las diferentes instancias como el Comité Arbitral, en el seguimiento a los contratos (mensual, bimestral o trimestralmente, según corresponda), entre otras funciones cumpliendo el mandato de la entidad estatal. Así, estas sociedades permiten reducir los costos de aprendizaje tanto de actores nuevos en la Bolsa como de funcionarios recurrentes dada la rotación de personal en las entidades estatales. En conjunto, la acción de los comisionistas optimiza el recurso humano que, en otro caso, debería asumir la entidad estatal y evita procesos disciplinarios a los encargados de la contratación.

Además, los comisionistas de bolsa se convierten en canales de comunicación entre la Bolsa y los compradores o vendedores. Si bien algunas entidades estatales tienen comunicación directa con funcionarios de la Bolsa, los comisionistas también fungen como intermediarios entre ambas instancias y son los encargados de transmitir información a las entidades para participar en la Bolsa. Así mismo, estas sociedades son las encargadas de transmitir a la Bolsa los incumplimientos que presenten las entidades estatales, así como las inconformidades en la ejecución de las operaciones. En este sentido, los comisionistas garantizan la continuidad en las actividades de las entidades estatales fortaleciendo los canales de comunicación con la Bolsa.

Esta función contribuye a mitigar las situaciones de información imperfecta puesto que fomenta la fluidez entre las sociedades comisionistas y la Bolsa Mercantil. En este sentido, los comisionistas se acercan a las entidades públicas y a los proveedores a difundir su actividad en la Bolsa y a mostrar sus acciones en el mecanismo:

*“[La sociedad comisionista] nos contactó y, de hecho, fue muy bueno porque la persona que nos contactó vino hasta donde nosotros nos hizo un bosquejo de todo, o sea nos dio una charla casi de 2 días donde nos explicaba cómo era el escenario de la Bolsa, a qué se dedicaban, qué hacían, cómo era, porque uno tenía el temor de entregarle prácticamente la información a un tercero, para que un tercero nos fuera a representar. Entonces fue una capacitación bastante fuerte donde pudimos conocer, a qué se dedicaba todo eso y cómo fluctuaba la información y cómo era el proceso. (Entrevista a proveedor, noviembre de 2020).*

De esta manera, a través de estas sociedades, se promueve la comunicación directa de los compradores y vendedores en el escenario mitigando que la información llegue incompleta a los agentes. En este punto, la Bolsa también contribuye a este aspecto para acercar a las entidades al mecanismo: *“yo pienso que lo está haciendo de forma correcta [...] en el acercamiento comercial de ir a las entidades nuevas a exponer lo que es el mercado de compras públicas.”* (Entrevista semiestructurada, comisionista de bolsa, 2020).

En conjunto, la eficiencia depende de los procesos definidos por la Bolsa Mercantil, los cuales están diseñados para reducir tiempos y costos a las entidades estatales. Así mismo, el acompañamiento es un factor que facilita las operaciones en la Bolsa cuya responsabilidad recae tanto en ella como en los comisionistas de forma complementaria. Estos elementos implican una reducción de los costos administrativos y mayores ahorros para las entidades estatales puesto que se consiguen precios menores al presupuesto pactado. En conclusión, la eficiencia del

mecanismo es una consecuencia del acompañamiento, los tiempos y los procesos definidos en el marco de la Bolsa Mercantil.

## Debilidades

Las principales debilidades expresadas por los actores de la Bolsa Mercantil están orientadas, principalmente, al rol de los comisionistas. En primer lugar, las entidades estatales pueden evitar el uso del mecanismo de la Bolsa debido al costo adicional asociado a las comisiones. Teniendo en cuenta que es la única metodología que significa un costo para la entidad compradora, el pago de estos rubros puede ser considerado como una desventaja al tratarse de un pago relativamente externo a la compra de los productos. Incluso, algunas entidades sospechan que podrían estar incurriendo en un detrimento patrimonial por realizar operaciones por la Bolsa. Sin embargo, es importante precisar que este mecanismo es completamente legal y se encuentra reglamentado.

Ahora, con respecto a la operación de los comisionistas, existe la percepción de que algunas sociedades no cumplen adecuadamente su rol de acompañamiento. En este sentido,

*“Los comisionistas compradores son muy pocos los que cumplen realmente le proceso de asesoría de manera diligente. Para mí, los comisionistas compradores son unos simples operativos y eso se puede comprobar en los correos que envían [...]. Ellos reciben y envían sin ningún asesoramiento, ni al comisionista comprador, ni al comisionista vendedor, ni al órgano comprador.”* (Entrevista semiestructurada, comisionista de bolsa, 2020).

De esta manera, a partir de la percepción de otras sociedades comisionistas, estos agentes no están realizando sus labores en el acompañamiento tanto a los compradores como a los vendedores que optan por la Bolsa Mercantil. Este hecho impacta en la eficiencia del mecanismo dada la importancia del comisionista en las operaciones de la Bolsa (representación de las partes, acompañamiento y reducción de costos administrativos).

Por otro lado, con respecto al escenario de la Bolsa, es común que los funcionarios públicos de las diferentes instituciones desconozcan este mecanismo como metodología para la contratación pública. Dado que otros escenarios de contratación son más frecuentes, el Área Comercial de la Bolsa, junto con algunos comisionistas, tiene la labor de realizar estrategias de atracción de las entidades estatales a este escenario:

*“ahora que hay cambios de gobiernos descentralizados, entonces vienen alcaldes y gobernadores [...] que en su vida han oído hablar del tema de*

*nosotros. Entonces, nos toca, como siempre, estar contando cómo somos y [...] ante esa debilidad, nosotros hacemos muchas capacitaciones y giras en territorio”* (Entrevista semiestructurada, comisionista de bolsa, 2020).

De esta manera, las entidades estatales hacen uso de mecanismos que no garantizan la eficiencia puesto que aumentan los tiempos de contratación, incurren en mayores costos y no optimizan el recurso humano. Por ejemplo, en otras metodologías, la contratación puede durar hasta 45 días hábiles y las dependencias de las entidades públicas deben revisar todos los requisitos que permitan habilitar a los proveedores, aumentando sus costos administrativos.

Finalmente, pese a que se trata de una excepción mas no la regla, las entidades afirman que falta agilidad en la presentación de las facturas para los proveedores. De acuerdo con los mandantes vendedores, los pagos por medio de este mecanismo pueden ser muy largos e, incluso, pueden pasar 90 días sin recibir contraprestación por los servicios. A partir de su experiencia, el proceso inicia con la presentación del informe y la factura que, en caso de tener comentarios, pueden pasar 8 días para hacer la corrección. Si la entidad decide colocar la factura a 30 días para revisión, puede ser devuelta nuevamente y se cuentan 10 días adicionales para recibir el dinero correspondiente. Así mismo, para el cierre de contratos, los participantes en la Bolsa indican que falta celeridad en la aprobación de pagos para documentar la finalización de las actividades contratadas precisando que también se trata de una percepción de algunos agentes.

## **Oportunidades**

En aspectos relacionados con la eficiencia, la Bolsa Mercantil cuenta con oportunidades frente al acompañamiento tanto de la entidad como de las sociedades comisionistas. A partir de la experiencia de algunos mandantes, los comisionistas de Bolsa pueden mejorar sus funciones realizando un mejor acompañamiento tanto a vendedores como a compradores. Por su rol y su importancia, se constituyen en agentes fundamentales para la contratación de los bienes y servicios dado que protegen la estructura misma del mecanismo al tratarse de un mercado ciego. Por lo tanto, el mejoramiento del desempeño de sus funciones garantiza la eficiencia de la Bolsa por medio del seguimiento a los procesos de contratación.

La Bolsa también cuenta con oportunidades para fortalecer el acompañamiento a todos los agentes del escenario. En este sentido, la entidad tiene una oportunidad para que las diferentes instancias sean más asequibles, ágiles y eficientes para facilitar las operaciones por medio de la Bolsa. Además, comprendiendo que los dos tipos de acompañamiento son complementarios, se genera una opción para las

entidades de mejorar sus procesos en el escenario de la Bolsa y fomentar la eficiencia en toda la operación.

A partir del desempeño de algunos comisionistas, el fortalecimiento del sistema de evaluación de estas sociedades puede considerarse como una oportunidad para mejorar la toma de decisiones. De acuerdo con lo anterior, por medio de este proceso, los agentes pueden obtener más información sobre los comisionistas que participan incluyendo la percepción de otros mandantes que hayan usado sus servicios. De esta forma, es posible que las entidades estatales y las empresas proveedoras tengan un mejor acompañamiento por las sociedades comisionistas que les permitan mejorar su eficiencia y reducir costos.

Finalmente, la Bolsa cuenta con una oportunidad relacionada con la difusión de esta opción de compras públicas. Dado que muchas entidades no conocen este escenario, es posible que, a través de la formulación de una estrategia de comunicaciones, se aumente el alcance de esta entidad y que más entidades públicas accedan a esta opción. Si bien existen algunos aspectos normativos que dificultan este hecho, mejorar la difusión de este mecanismo podría atraer a más entidades, favorecer la reducción de los costos administrativos a su cargo y potencializar el recurso humano.

## **Amenazas**

Por último, la eficiencia de la Bolsa Mercantil presenta algunas amenazas afectando tiempos, oportunidad en las entregas y aumentos en costos que el escenario busca reducir. En primer lugar, la regulación y normatividad vigente frente a la contratación pública puede ser considerada como una amenaza para el mecanismo. De acuerdo con decretos y leyes, el escenario de la Bolsa es considerado como residual dado que prima el acuerdo marco de precios, bajo el que se rige Colombia Compra Eficiente. Según la normatividad, si la entidad estatal desea participar en la Bolsa, debe haber evaluado las ventajas de la subasta inversa, el acuerdo marco de precios vigente o la creación de un nuevo acuerdo. Además, *“para [participar] en la Bolsa, tiene que haber un análisis costo-beneficio y mirar cuánto es la comisión que le pagan a la sociedad comisionista, la comisión de la Bolsa y las garantías”* (Entrevista semiestructurada, funcionarios de la Bolsa Mercantil de Colombia, 2020). Esto indica que, sumado al desconocimiento de las entidades estatales, la reglamentación considera al mecanismo de la Bolsa como una metodología residual luego de haber evaluado otras metodologías en primera instancia.

Por otra parte, desde la perspectiva de los comisionistas, se observa una falta de incentivos a su actividad. En primer lugar, si bien las entidades estatales definen la metodología para la selección del comisionista, la gran mayoría selecciona la opción de la oferta más baja (no hay pujas en este paso) y, además, el mecanismo de la

Bolsa no define un porcentaje mínimo de comisión para operar en la Bolsa. Esto podría implicar una caída en el valor de la comisión de estas sociedades y, en parte, podría explicar la tendencia a la reducción de este tipo de sociedades: *“son tarifas que han ido decreciendo. Si [se compararan] las tarifas que se cobraban hace 5 o 10 años a las que hay hoy en día, realmente son tarifas que permanentemente van en bajada; nunca han subido”* (Entrevista semiestructurada, comisionista de bolsa, 2020). Incluso, de acuerdo con uno de los agentes, *“de casi 50 sociedades comisionistas que éramos en el año 2003 a hoy que somos 9 pues yo creo que se ha ido depurando mucho ese mercado”* (Entrevista semiestructurada, comisionista de bolsa, 2020). Además, de acuerdo con la percepción de algunos comisionistas, dado que sus actividades son muy similares entre sí, es posible que algunas sociedades están dispuestas a prestar sus servicios por porcentajes mucho más pequeños al valor de la comisión ofrecida. Este hecho representa una amenaza para el mecanismo dado que la tendencia hacia menos sociedades comisionistas puede afectar la sostenibilidad misma de la Bolsa y la eficiencia que ofrece a las entidades estatales.

Además, los comisionistas se encuentran expuestos a riesgos por parte de los proveedores a quienes representan. Si bien la gran mayoría de proveedores cuenta con la capacidad instalada para cumplir con las condiciones pactadas por contrato, la participación de otras firmas que no cuentan con la infraestructura adecuada o la experiencia suficiente dificulta la eficiencia del escenario y podría concentrar el mercado hacia cierto tipo de empresas, como se señalará en apartados siguientes. . Además, genera riesgos para las sociedades comisionistas puesto que, al representarlas, deben enfrentar los incumplimientos de los proveedores y responder ante otras instancias. Incluso, algunas sociedades comisionistas prefieren representar mayormente a las entidades estatales mientras que los proveedores, para la prestación de sus servicios, deben pasar por un comité de riesgos y una evaluación del capital de trabajo, la estructura y el cumplimiento de otros contratos. De esta forma, la selección adversa de los comisionistas representa una amenaza en el escenario de la Bolsa puesto que afecta su eficiencia en la medida en que puede extender los tiempos de entrega afectando la continuidad del negocio de algunas entidades.

<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompañamiento en todas las etapas.</li> <li>• Ahorros para las entidades estatales.</li> <li>• Reducción de costos administrativos.</li> <li>• Agilidad en los procesos.</li> <li>• Rol del Comité Arbitral.</li> <li>• Rol del comisionista.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costos por participar en el mecanismo.</li> <li>• Poca asesoría de algunos comisionistas.</li> <li>• Desconocimiento del mecanismo.</li> <li>• Demoras en pagos.</li> </ul>
<b>Oportunidades</b>	<b>Amenazas</b>



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoramiento del acompañamiento tanto de la Bolsa como de los comisionistas.</li> <li>• Fortalecimiento del sistema de evaluación de las sociedades comisionistas.</li> <li>• Difusión del mecanismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerado como residual por regulación.</li> <li>• Falta de incentivos a los comisionistas.</li> <li>• Comisionistas asumen riesgos de quienes representan.</li> </ul>
---	---

#### b. DOFA Seguridad

##### **Fortalezas**

Las operaciones por medio de la Bolsa Mercantil permiten garantizar la seguridad y la transparencia en todo el proceso a través de diferentes instrumentos como controles, garantías, seguimiento al contrato e instancias como el Comité Arbitral. En términos generales, la trazabilidad de las operaciones es una de las principales fortalezas y es consecuencia de los mecanismos de seguridad de la Bolsa.

En primer lugar, la Bolsa Mercantil cuenta con una serie de controles que garantizan la seguridad y la confianza para realizar operaciones en las diferentes etapas del proceso. Así, como parte del acompañamiento, el Área de Estructuración de la Bolsa verifica los documentos y requisitos para permitir la participación de las entidades públicas y validar a los proveedores en las ruedas de negocios. Entre estos documentos, se encuentran aspectos jurídicos, técnicos y financieros que buscan la ejecución adecuada de la operación para ambas partes. Por ejemplo, frente a los controles financieros, se encuentran requisitos de disponibilidad presupuestal y de vigencias futuras (si aplica) mientras que, frente a controles judiciales, se encuentra la verificación en el SARLAFT y de antecedentes judiciales. Incluso, esta área cuenta con altas medidas de seguridad y realiza auditorías constantemente a sus funcionarios propendiendo por la seguridad en las operaciones. Además, este proceso de la Bolsa contribuye a la transparencia, tal como se observa más adelante.

Por otro lado, los controles técnicos están asociados principalmente a la formulación de las fichas técnicas, las cuales establecen las condiciones para la adquisición de los bienes y servicios. En este sentido, la Bolsa Mercantil ha venido implementando un proceso de inscripción de bienes y servicios de características técnicas uniformes que pueden ser transados a través de la entidad:

*“Tenemos más de 4.900 bienes, productos y servicios a disposición de las entidades estatales [...] vamos diciendo qué necesitamos que se vaya estandarizando y para poder estandarizar en ese catálogo, hay un comité técnico [...] con unos técnicos especialistas y así poder determinar si ese bien o servicio que se quiere negociar en el escenario cumple con que sea de*

*características técnicas uniformes.*” (Entrevista semiestructurada, funcionarios de la Bolsa Mercantil de Colombia, 2020).

De acuerdo con lo anterior, la inscripción de productos provee de seguridad al escenario de la Bolsa puesto que permite conocer qué tipo de bienes y servicios pueden adquirir las entidades por este mecanismo. Además, estos bienes y servicios que son transados a través del mecanismo deben estar registrados en el Sistema de Información Bursátil (SIBOL), luego de la revisión para determinar si es de características uniformes y de la elaboración de estudios de mercado.

Así mismo, la formulación de estos lineamientos permite a las entidades públicas plasmar sus necesidades reales frente a ciertos requisitos técnicos en los productos a ser contratados en este escenario (principalmente, en tecnología). Además, dado el acompañamiento que hace la Bolsa a la entidad frente a la estructuración de las fichas técnicas, *“muy pocas veces se ha visto que una ficha que ya está adjudicada, posteriormente, tenga muchos vacíos o haya quedado mal estructurada”* (Entrevista semiestructurada, comisionista de bolsa, 2020). Este hecho da cuenta de los controles implementados por el mecanismo frente a estos documentos pues es revisado por la Bolsa Mercantil, las sociedades comisionistas, la misma entidad pública e incluso los vendedores, puesto que tienen la oportunidad de realizar comentarios y observaciones.

Ahora bien, durante la ejecución del contrato, la Bolsa Mercantil cuenta con el Sistema de Compensación y Liquidación, descrito en la sección anterior. En este punto, este sistema constituye las garantías líquidas del contrato (dinero en efectivo, garantía bancaria, certificados de depósito a término, acciones o bonos, entre otros) a favor de la Bolsa con el objetivo de cubrir la volatilidad en precio. Bajo ciertas condiciones, es posible la conformación de otro tipo de garantías complementarias frente a factores adversos, prórrogas en las entregas de los productos o por adiciones en la operación. Este mecanismo de compensación garantiza la seguridad a la entidad estatal en la medida en que la Bolsa ofrece un seguimiento a las entregas por parte de los proveedores y la contraprestación a los compradores.

En la misma línea, la Bolsa Mercantil ofrece garantías de calidad sobre los bienes y servicios contratados. En primer lugar, las condiciones de entrega de los productos son establecidos en las fichas técnicas de acuerdo con la normatividad vigente en cada sector. Además, se especifican las condiciones de inocuidad y gramaje para el caso de los alimentos, así como las raciones servidas para cada beneficiario. En caso de inconsistencias en los productos, la entidad puede solicitar un análisis de calidad cuyo resultado puede ser la devolución de las unidades entregadas. En este caso, el proveedor debe hacer las entregas nuevamente de acuerdo con las condiciones definidas y, en caso contrario, la entidad estatal puede acudir al Comité Arbitral. Finalmente, según mandantes y funcionarios de la Bolsa, este sistema de

garantías atrae a las entidades estatales debido a su respaldo frente a incumplimientos.

Así mismo, en tal caso, los mandantes cuentan con la instancia del Comité Arbitral. Este organismo consiste en un escenario en el cual las entidades estatales y los proveedores llevan a consideración sus diferencias para ser dirimidas. En otras palabras, este órgano funciona como amigable componedor para que las operaciones por medio de la Bolsa sigan su curso frente a conflictos entre las partes. Así, en caso de retrasos o incumplimientos, las partes concilian con el objetivo de llegar a acuerdos para la entrega de los productos o, incluso, prorrogar las operaciones como procedimiento previo a la declaratoria de incumplimiento. Si bien este órgano no tiene el reconocimiento de árbitro o de conciliador de acuerdo con el Reglamento de Funcionamiento de la Bolsa Mercantil, los acuerdos a los que comprometan las partes son de obligatorio cumplimiento y busca que las operaciones lleguen a buen término. Además, el Comité Arbitral constituye:

*“una ventaja, tanto para el comprador como para el vendedor, de contar con este organismo para poder [...] arreglar amigablemente sus diferencias en la entrega de un producto [...] porque como estos productos básicamente están siendo transportados físicamente en carreteras en donde debería haber miles de contingencias, derrumbes, paros, pues obviamente muchas veces se va a entregar diferente”* (Entrevista semiestructurada, comisionista de bolsa, 2020).

Además, con respecto a otras modalidades de contratación, las entidades estatales deben acudir a organismos de control como la Procuraduría General de la Nación o los centros de conciliación y arbitraje en caso de incumplimientos.

Finalmente, el escenario de la Bolsa Mercantil cuenta con la vigilancia de entidades y agencias de orden nacional tales como la Superintendencia Financiera, la Agencia Nacional de Contratación Pública y los organismos de control. Al ser la Bolsa una empresa de economía mixta, con participación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, es auditada por la Contraloría General de la República. Así mismo, el mecanismo de la Bolsa cuenta con un Área de Seguimiento y una Cámara Disciplinaria que se encarga de realizar investigaciones de los procesos de las entidades comisionistas e impone sanciones (como amonestaciones, multas o expulsiones), respectivamente. Además, son consideradas como relativamente externas puesto que su presupuesto es autorizado por la Bolsa Mercantil pero su presidente no tiene injerencia en sus funciones.

En conjunto, la Bolsa Mercantil ofrece mecanismos de seguridad a través de diferentes instrumentos e instancias como el Comité Arbitral. En este sentido, esta alternativa de compras públicas cuenta con controles en las diferentes etapas de la

contratación desde la verificación de los diferentes documentos y requisitos habilitantes hasta las entregas de los productos transados. Así mismo, se cuentan con garantías y pólizas las cuales son parte del proceso de contratación y aportan tanto a la seguridad como a la eficiencia del mecanismo. Finalmente, los mecanismos de seguridad de la Bolsa Mercantil también están relacionados con la transparencia, tal como se desarrollará en la DOFA correspondiente.

## **Debilidades**

El mecanismo de la Bolsa Mercantil presenta algunas debilidades en este tema, principalmente asociados con la falta de información sobre algunas instancias y controles sobre compromisos adquiridos.

En primer lugar, algunas debilidades mencionadas por los mandantes de la Bolsa Mercantil radican en el manejo de las garantías. En términos generales, algunos agentes consideran que es una herramienta innecesaria dado que, al momento de presentarse, existen una serie de indicadores financieros que son requisitos para participar en los procesos. Sin embargo, más allá de la pertinencia de este requerimiento, se puede afirmar que existe un desconocimiento del momento en el cual se puede disponer de estas garantías puesto que algunos compradores han indicado que, pese a que existen dificultades en las entregas, no hay desembolso de ellas. De acuerdo con el procedimiento de la Bolsa, estos recursos son devueltos en caso de terminar satisfactoriamente el contrato o son utilizados para cubrir las volatilidades en los precios de negociación, como se mencionó anteriormente.

Frente a los órganos de vigilancia y conciliación, se han presentado algunas dificultades frente a la instancia del Comité Arbitral desde la perspectiva de los mandantes compradores. En este sentido, algunos de ellos mostraron inconformidades frente a este instrumento: *“No le vi nada, ni me gustó, primero, [...] porque no vi por parte de la persona que estaba de la Bolsa como arbitral, conocimiento del tema, o sea, no dijo ni sí, ni no, ni sentó una posición.”* (Entrevista semiestructurada, mandante comprador, 2020). Así mismo, algunos actores indican que esta instancia es ineficiente dado que se presentan demoras en la solución de los conflictos o incluso, que es inoperante en algunos casos. En este punto, es importante precisar que el amigable componedor del Comité no está reglamento para emitir fallos frente a los conflictos entre las partes. Esto sugiere que existen algunas fallas de esta instancia en la resolución de conflictos entre las partes involucradas en lo que podría afectar la garantía de continuidad del negocio en la Bolsa.

Además, de acuerdo con el alcance del Comité, este no se encuentra en la capacidad de realizar modificaciones a las operaciones sino mediar frente a incumplimientos en las entregas. De esta forma, es posible afirmar que, en

ocasiones, los mandantes desconocen el alcance de este instrumento y el procedimiento que sigue. Por otro lado, en algunos casos, la experiencia en este órgano influyó en la continuidad en las operaciones por medio de la Bolsa: *“teníamos muchos inconvenientes y yo creo que eso fue lo que tomó decisión en su momento el ordenador del gasto para no seguir a través de la Bolsa Mercantil”* (Entrevista semiestructurada, mandante comprador, 2020).

## **Oportunidades**

En línea con lo anterior, la seguridad de la Bolsa Mercantil cuenta con una serie de oportunidades que constituyen una ventaja frente a factores externos o permiten fortalecer sus operaciones. En este sentido, la Bolsa podría implementar algunos controles adicionales a los ya existentes, fortalecer el proceso de estandarización de fichas técnicas, mejorar el acompañamiento en el Comité Arbitral, entre otros.

La definición de algunos controles adicionales puede ser considerada como una oportunidad para fortalecer la seguridad de las operaciones en la Bolsa. Principalmente, estos controles, definidos por la entidad compradora y validados por la Bolsa, deben estar orientados al mejoramiento de la calidad de los proveedores por medio de certificados y normas técnicas de calidad. Así mismo, solicitar cierta calificación, o incluso un reporte del cumplimiento de las operaciones contratadas, puede ser un requisito para garantizar un buen término en los contratos y la entrega de bienes y servicios con la calidad requerida.

Así mismo, la Bolsa Mercantil cuenta con oportunidades tanto en el control de las fichas técnicas como en la financiación a proveedores del Estado. Con respecto al primer aspecto, continuar el proceso de inscripción de productos constituye una actividad que ofrece seguridad a las entidades públicas en la medida que les garantiza que pueden adquirir cierto tipo de bienes y servicios por medio de este escenario. Tal como se mencionó anteriormente, este proceso no constituye un obstáculo para los mandantes compradores con respecto a solicitar productos con especificaciones especiales de acuerdo con sus necesidades. Por otra parte, la financiación a proveedores del Estado es una herramienta que le permite a los mandantes vendedores garantizar las entregas y cumplir con las condiciones establecidas en el contrato a través de órdenes irrevocables de giro con instituciones financieras. Además, dados los requisitos para compradores por parte de la Bolsa, garantiza la seguridad tanto para los proveedores como para las entidades financieras.

Ahora, para mejorar la experiencia en la Bolsa Mercantil, un mayor acompañamiento en el Comité Arbitral es una oportunidad que se puede explorar para mejorar la información de esta instancia. Como se comentó anteriormente, es común que algunos mandantes no tengan claridad sobre las decisiones que toma este órgano:

*“entonces, yo esperaba [...] que se diera una directriz definitiva de que [...] si uno de los [proveedores] incumplió porque no quiere pagar, hay una forma de sancionar ese operador o de sancionar a ese consorcio”* (Entrevista semiestructurada, mandante comprador, 2020). En este caso, el alcance del Comité Arbitral no llega hasta las sanciones debido a que es competencia de otras instancias asociadas a la Bolsa. Por tal razón, brindar más información y acompañamiento a las entidades participantes frente al alcance del Comité permite mejorar su percepción y su eficiencia en la respuesta a los conflictos entre las partes.

En línea con lo anterior, un seguimiento a los acuerdos pactados en esta instancia dotaría al instrumento de mayor confianza y ayudaría a mejorar la percepción de este. Por ejemplo, algunos actores en la Bolsa indican que es importante detallar si el proveedor está en capacidad de cumplir los compromisos adquiridos en este órgano por medio de una revisión a estos y de su capacidad instalada.

En conjunto, el mecanismo de la Bolsa Mercantil constituye un sistema de mitigación de riesgos en la medida en que garantiza la seguridad en los contratos en aspectos financieros, operativos, de calidad, entre otros. Este hecho es una oportunidad para este escenario puesto que puede ampliar el número de entidades que participan por medio de esta alternativa de compras públicas. Por ejemplo, a diferencia de otros mecanismos de contratación, *“en Bolsa, tú fijas los precios y haya pandemia, haya fin del mundo o se acabó el cultivo [...], los precios son fijos y aquí, si la negociación dura un mes o dure tres meses, los precios son fijos”* (Entrevista semiestructurada, comisionista de bolsa, 2020). De esta manera, las operaciones en la Bolsa Mercantil reducen la volatilidad de precios y la incertidumbre causada por contingencias asociadas a la prestación de los servicios evitando sobrecostos para las entidades estatales.

## **Amenazas**

Con respecto a las amenazas que presenta este escenario, se identifican algunos factores que pueden afectar la seguridad y otros aspectos del mecanismo. En primer lugar, dado que algunos servicios se prestan en regiones con dificultades de acceso, es probable que se presenten hechos imprevisibles en las entregas de productos o prestación de los servicios. Este tipo de contingencias impactan en la eficiencia del mecanismo de la Bolsa y, eventualmente, aumentar los conflictos entre mandantes que terminan en el Comité Arbitral y/o en la declaratoria de incumplimiento. Sin embargo, es importante señalar que, con el objetivo de mitigar estas dificultades y dinamizar la economía local, la Bolsa ha priorizado la contratación de mandantes que se ubiquen en la región fortaleciendo su presencia a nivel nacional.

Por otro lado, el mecanismo de la Bolsa cuenta con otra amenaza relacionada con el comportamiento de proveedores que puede implicar fallas de mercado. Por

ejemplo, a partir de la experiencia de algunos mandantes, algunos vendedores no tenían la capacidad instalada para desarrollar un contrato: *“quien había ganado [...] era una empresa que no cumplía todas las condiciones [...] no tenían infraestructura, el personal, los equipos para poder arrancar una operación como lo amerita”* (Entrevista semiestructurada, mandante vendedor, 2020). En este sentido, este comportamiento genera una amenaza en el desarrollo de los contratos a través de la Bolsa y en la seguridad para la operación de ciertas actividades que deben desarrollarse permanentemente en las entidades públicas pese a que, en estos casos, se procede a declarar el incumplimiento y volver a la rueda de negocios para buscar el proveedor que cumpla con el contrato. Así mismo, este hecho puede sugerir una segmentación o concentración en el mercado hacia empresas grandes dado que otras firmas no cumplen con la infraestructura para operar los contratos.

En relación con lo anterior, el requisito de las garantías puede considerarse como una amenaza debido a que tiende a concentrar el mercado hacia las empresas grandes. De acuerdo con participantes en la Bolsa Mercantil, este requisito podría implicar la descapitalización o la falta de liquidez dentro de las empresas, principalmente, aquellas que no cuentan con la experiencia en la prestación de ciertos servicios. Pese a que este instrumento dota de seguridad a la entidad estatal en caso de incumplimientos y la Bolsa ofrece el financiamiento a algunas firmas por medio de las órdenes irrevocables de giro, es posible que las operaciones estén orientadas hacia aquellas empresas que cuenten con los recursos y la liquidez suficiente para realizar contratos a través de la Bolsa. Por lo anterior, este requisito podría implicar fallas de mercado afectando la competencia del mecanismo.

<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trazabilidad de las operaciones.</li> <li>• Controles sobre los requisitos a mandantes.</li> <li>• Controles a las fichas técnicas.</li> <li>• Sistema de Compensación y Liquidación frente a incumplimientos.</li> <li>• Comité Arbitral.</li> <li>• Instancias de vigilancia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconocimiento en el funcionamiento de las garantías.</li> <li>• Operación y alcance del Comité Arbitral.</li> </ul>
<b>Oportunidades</b>	<b>Amenazas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controles adicionales, principalmente, en calidad.</li> <li>• Fortalecimiento del proceso de inscripción de productos.</li> <li>• Reducción de incertidumbre por precios fijos.</li> <li>• Acompañamiento en el Comité Arbitral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hechos imprevisibles en las entregas.</li> <li>• Falta de verificación sobre capacidad instalada.</li> <li>• Concentración del mercado por requisitos como las garantías.</li> </ul>

### c. DOFA Transparencia

#### **Fortalezas**

El escenario de la Bolsa Mercantil cuenta con cuatro aspectos centrales que, en conjunto, contribuyen a la transparencia del mecanismo: i) mercado ciego, ii) pluralidad de oferentes, iii) formación objetiva de precios y iv) parámetros de la Agencia Nacional de Contratación Pública.

En primer lugar, el mecanismo de la Bolsa Mercantil consiste en un mercado ciego, en el cual los comisionistas de bolsa representan a los mandantes compradores y vendedores en las operaciones. Esta característica permite la transparencia del mecanismo debido a que, en ningún momento, los compradores y vendedores tienen una interacción directa sino hasta el momento de la adjudicación del contrato, desvinculando la relación entre los privados y las entidades estatales. Por esta razón, la entidad estatal desconoce completamente quienes son los proveedores que compiten mitigando algunos riesgos como la falta de información, corrupción en la contratación o investigaciones de los entes de control a la entidad estatal. Incluso, los mandantes vendedores valoran esta característica debido a que *“allí uno no sabe ni quién es su contrincante. Todo lo manejan con una confidencialidad [...], prácticamente, minutos antes de la rueda de negociación, medianamente uno se da cuenta cuántos oferentes están habilitados”* (Entrevista semiestructurada, mandante vendedor, 2020). Por lo tanto, esta particularidad del escenario de la Bolsa garantiza la competencia y la participación de todos los proveedores interesados en contratar con la entidad pública.

En línea con lo anterior, la estandarización de las fichas técnicas y la revisión de los documentos habilitantes por parte de la Bolsa fortalecen la transparencia del mecanismo. Como se mencionó en la DOFA anterior, la inscripción de productos provee de seguridad el escenario debido a que garantiza la provisión de bienes y servicios con unas condiciones mínimas y la selección del proveedor es completamente objetiva. En esta línea, como se comentó anteriormente, el Área de Estructuración de la Bolsa Mercantil realiza controles sobre estos documentos, garantiza que los procesos no estén direccionados hacia ciertos proveedores y no da cabida a interpretaciones por parte de los funcionarios públicos. Además, a diferencia de otros procesos de contratación, estos documentos no están sujetos a adendas o modificaciones, estableciendo las normas fijas para los contratos. Esto implica que este mecanismo reduce el potencial de corrupción en la contratación debido a que impide que las entidades estatales manipulen los pliegos de condiciones a la medida de los proveedores y direccionen los procesos de contratación.

Así mismo, dentro del proceso de contratación, la Bolsa Mercantil realiza la revisión de los documentos habilitantes para los proveedores que participan en este



mecanismo. De acuerdo con lo anterior, la entidad estatal no conoce la documentación enviada por los proveedores:

*“[En la Bolsa], cuando tu presentas la documentación, solamente lo sabe la Bolsa y la firma comisionista. La entidad estatal no está sabiendo quien es el comitente vendedor; la entidad estatal solo sabe quién es el comitente vendedor una vez se adjudica la operación”* (Entrevista semiestructurada, comisionista de bolsa, 2020).

Como se comentó previamente, este hecho permite reducir los costos operativos de las entidades estatales puesto que, en otros mecanismos de contratación, estos procesos son realizados por las oficinas correspondientes. En este caso, es una fortaleza adicional con respecto a la transparencia puesto que la entidad compradora se encuentra al margen de la habilitación de los posibles proveedores y, en conjunto, evita la manipulación del proceso. Además, dado que los proveedores no conocen sus competidores, el mecanismo evita la competencia desleal y mitiga acuerdos ilícitos entre vendedores como, por ejemplo, la colusión.

En segundo lugar, el mecanismo de la Bolsa Mercantil está encaminado a la pluralidad de oferentes en los procesos de contratación. Con este objetivo, la Bolsa Mercantil publica los procesos vigentes y hace uso de herramientas tecnológicas con el objetivo de atraer a más proveedores y promover su participación en el escenario. Gracias a estas estrategias, algunos procesos de la Bolsa Mercantil han contado con la participación de hasta 50 proponentes (principalmente, en servicios de vigilancia), los cuales entran a la puja para adjudicar el contrato. Este hecho fortalece la competencia en el mercado y garantiza la transparencia para los participantes de las negociaciones:

*“Es lo que ofrece la Bolsa realmente: esa transparencia y esa pluralidad [y] que los clientes pueden participar en cualquier momento. No están [...] atados, por ejemplo, a que, si no presentaron los documentos a principio de año, entonces no pueden participar en todo el año. No, aquí se puede realizar esta transparencia.”* (Entrevista semiestructurada, comisionista de bolsa, 2020).

Así mismo, en este marco, la Bolsa Mercantil permite una mayor participación de proveedores con respecto a otras modalidades de contratación. De esta manera, el escenario de la Bolsa promueve que firmas más pequeñas puedan participar dado que muchas de ellas no se encuentran en condiciones de firmar un acuerdo marco de precios. Al ser acuerdos en los que definen aspectos como el precio máximo de adquisición y condiciones de entrega de los productos, algunas empresas no cuentan con la capacidad instalada o las condiciones financieras para participar en este acuerdo. Así, aquellas firmas pueden estar en desventaja debido a que

deberían aliarse con empresas más grandes o incluso, quedar al margen del mercado. Dado que la Bolsa Mercantil no está sujeta a este tipo de acuerdos, este mecanismo reduce la concentración del mercado hacia las empresas grandes y fomenta la competencia.

Finalmente, frente a los precios de contratación, la Bolsa Mercantil garantiza la formación objetiva de precios a través de las pujas en las que participan los proveedores a través de sus comisionistas. Por medio de este mecanismo, las pujas pueden estar orientadas a bajar el precio por la misma cantidad, subir la cantidad por el mismo precio o usar la diferencia entre el monto final y el presupuesto para adquirir más cantidades. Definiendo el monto inicial del presupuesto, en la Bolsa, las pujas pueden estar encaminadas a reducir los precios de uno o varios componentes del servicio para establecer el monto final del contrato. Esta metodología garantiza la transparencia en la adjudicación dado que son las fuerzas del mercado las que determinan los precios, mas no la entidad estatal. En conjunto, *“la formación de precios está dada por la oferta, la demanda y por una puja que se da entre vendedores”* (Entrevista semiestructurada, comisionista de bolsa, 2020), lo cual implica que la interacción en el mercado determina el precio de la operación.

A partir de lo anterior, la transparencia es el resultado de una serie de factores relacionados con la operación misma de la Bolsa y con los aspectos descritos en matrices anteriores. De esta forma, el monto y el precio de las transacciones son formados en las pujas entre oferentes, las cuales garantizan la transparencia del proceso. Este aspecto depende de la regulación y la normatividad definida para las entidades estatales, la cual moldea la estructura del mercado y contrarresta sus fallas (como la concentración del mercado). Además, la normatividad influye en la conducta de los agentes involucrados puesto que guía su comportamiento en el mercado.

## **Debilidades**

En términos de transparencia, el procedimiento de la Bolsa Mercantil tiene debilidades en cuanto a la difusión de las operaciones realizadas por medio del mecanismo. Si bien la Bolsa publica todos los documentos de la operación, los agentes tienen la percepción de que la difusión de los procesos no es suficiente. En este sentido, *“entonces, [...] si hay una falla en Bolsa Mercantil es en ese tema de la difusión de qué procesos se están trabajando allí”* (Entrevista semiestructurada, mandante vendedor, 2020). En este sentido, frente a otras plataformas de diferentes mecanismos de contratación, la búsqueda en la plataforma de la Bolsa puede ser no tan intuitiva para los responsables de la contratación pública. Si bien se comentó anteriormente que hay procesos que cuentan con una cantidad importante de proveedores y que parte de la responsabilidad recae sobre los comisionistas, la falta de difusión de los procesos puede afectar la concurrencia de más oferentes. Así

mismo, podría afectar la estructura del mercado puesto que puede excluir a empresas pequeñas que desconocen del escenario.

Por otro lado, para algunos vendedores, es posible que la confidencialidad en cuanto a los proponentes sea considerada una debilidad del mecanismo. De acuerdo con algunos oferentes, este hecho podría afectar la planeación financiera de sus firmas puesto que desconocen quiénes son los fabricantes de las empresas con las que compete y dificulta la compra de los productos. Sin embargo, la reserva bursátil constituye uno de los principios para la operación de la Bolsa Mercantil en sí y, por otro lado, es una garantía de transparencia y competencia para las entidades públicas. Por tal razón, esta característica de la Bolsa Mercantil se convierte, principalmente, una fortaleza del mecanismo al ser una medida que promueve la competencia en el mercado.

### **Oportunidades**

Las oportunidades que presenta la Bolsa Mercantil frente a sus mecanismos de transparencia se encuentran asociadas a la mitigación de la corrupción en los procesos de contratación y a una mayor participación de oferentes.

Tal como se mencionó en la DOFA de seguridad, el fortalecimiento del proceso de estandarización de fichas técnicas ofrece mayor confianza a las operaciones de la Bolsa y, así mismo, promueve la eliminación de la corrupción. La estandarización fortalece la transparencia del proceso puesto que se evitan favorecimientos a determinados proveedores y se promueve la competencia. Como se ha recalcado en apartados anteriores, este proceso no impide que las entidades públicas puedan adquirir bienes y servicios de acuerdo con sus necesidades y especificaciones técnicas para sus actividades.

Así mismo, como se mencionó en la DOFA de seguridad, la financiación a proveedores del Estado es una oportunidad para convocar a una mayor cantidad de oferentes al mecanismo de la Bolsa. Por medio de esta estrategia, es posible que aquellas empresas pequeñas puedan participar de este escenario y cumplir con los requisitos de entrada (por ejemplo, las garantías). Con esta estrategia, es posible aumentar el número de proveedores en los procesos de la Bolsa fortaleciendo la pluralidad de oferentes. Así mismo, este servicio evita la concentración de las operaciones hacia las empresas grandes y mejora las condiciones de competencia en el mercado. Además, a través de este instrumento, promueve la adquisición de experiencia por parte de las firmas para contar con mayor presencia en otras operaciones de la Bolsa.

Finalmente, como una oportunidad para el mecanismo de la Bolsa, el fortalecimiento de la publicidad es una estrategia para promover la transparencia encaminada en

dos sentidos. En primer lugar, de acuerdo con las percepciones de los mandantes, el desconocimiento de compradores y vendedores frente al funcionamiento de la Bolsa es un aspecto que representa un potencial para la Bolsa porque puede aumentar el número de operaciones:

*“Lo que pasa es que la Bolsa es muy novedosa y, como te digo, [...] yo creo que deberían, de pronto, [ofrecer] mayor capacitación, mayor difusión para las entidades. Digamos que tengan claro que existe esta opción [de la Bolsa] y cómo pueden llevar a cabo esos procesos ahí.”* (Entrevista semiestructurada, mandante vendedor, 2020).

De esta manera, al establecer una estrategia de publicidad entre compradores, permite una mayor concurrencia de mandantes en las operaciones de la Bolsa. Por otro lado, y como segundo aspecto, los proveedores pueden tener una mayor participación en el escenario fortaleciendo la pluralidad de estos. Por medio de la difusión de los procesos en diferentes plataformas, los oferentes cuentan con mayores oportunidades para participar y adjudicarse los procesos aumentando la transparencia del mecanismo.

### **Amenazas**

Finalmente, los mecanismos de transparencia de la Bolsa Mercantil cuentan con amenazas causadas por presiones políticas y por posibles fallas de mercado en las operaciones. En primer lugar, si bien se trata de contadas excepciones, algunos mandantes compradores señalaron que existen presiones por parte de proveedores que amenazan con denunciar a las entidades ante los organismos de control o de generar campañas de desprestigio. De esta forma, algunos agentes aprovechan su cercanía a algunos organismos de control para presionar a las entidades estatales y afectar la transparencia del escenario de la Bolsa.

Lo anterior puede impactar sobre la concentración del mercado puesto que, a partir de la experiencia de algunos comisionistas, puede haber hechos que afecten la transparencia del mecanismo. Si bien los comisionistas y vendedores realizan controles al mecanismo y son observadores de los procesos, la concentración del mercado de algunas empresas puede influir en la toma de decisiones en el escenario. De esta manera, lo anterior sugiere que, en algunos casos, el comportamiento de algunos agentes de la Bolsa afecta la transparencia y la competencia en este escenario.

Por último, dado el mecanismo de la Bolsa, puede presentarse el riesgo de dumping para adjudicarse las operaciones. Entendido como la conducta de vender el producto por debajo del precio normal o de los costos de producción, este comportamiento puede afectar la competencia del mecanismo eliminando

competidores a través de prácticas desleales. Si bien esta acción puede responder a una estrategia empresarial que consiste en “pagar por aprender”, también puede dar lugar a conductas que resulten en entregar productos similares o en acordar prórrogas. En este sentido, estas prácticas pueden afectar la competencia y transparencia de las transacciones en la Bolsa Mercantil.

<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mercado ciego.</li> <li>• Controles a las fichas técnicas.</li> <li>• Reducción de la corrupción.</li> <li>• Mecanismos para garantizar la pluralidad de oferentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poca publicidad de los procesos.</li> </ul>
<b>Oportunidades</b>	<b>Amenazas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento del proceso de inscripción de productos.</li> <li>• Expansión del servicio de financiación a proveedores.</li> <li>• Mayor alcance a los procesos de contratación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presiones políticas.</li> <li>• Concentración del mercado.</li> <li>• Riesgo de dumping.</li> </ul>

## VII. Conclusiones y recomendaciones

La Bolsa Mercantil de Colombia es un escenario de negociación en el cual concurren las entidades estatales para la adquisición de ciertos bienes y servicios de acuerdo con sus necesidades. Además, está incluido dentro del sistema de compras públicas del país y hace parte de la modalidad de selección abreviada. Su principal objetivo es realizar compras y negociaciones de bienes y servicios con características técnicas uniformes, es decir, productos que pueden ser considerados como homogéneos para su adquisición. En esta modalidad de contratación, las entidades estatales y los proveedores están representados por las sociedades comisionistas de Bolsa, las cuales son intermediarios entre las partes y la Bolsa Mercantil. Esto significa que se trata de un mercado ciego, en el que, además, la entidad estatal desconoce los proveedores que se presentan y estos últimos desconocen sus competidores.

A partir de la metodología y el modelo propuesto en el presente documento, son identificadas tres dimensiones de la actividad de la Bolsa Mercantil: i) eficiencia, ii) seguridad y iii) transparencia. De esta forma, en primer lugar, este mecanismo favorece la eficiencia en las operaciones teniendo en cuenta algunos elementos. Por ejemplo, la Bolsa ofrece acompañamiento a las entidades estatales en todos los procesos de esta metodología brindando acompañamiento técnico en la estructuración del negocio. Además, permite que las entidades reciban ahorros (menores precios o mayores cantidades), se reduzcan los tiempos de contratación, se reduzcan los costos administrativos y se optimice el recurso humano. En este punto, el rol de los comisionistas termina siendo complementario al de la Bolsa en la medida en que aporta a la eficiencia del mecanismo y también contribuye a la reducción de costos administrativos dado que asumen ciertas funciones de las entidades estatales.

Sin embargo, en términos de eficiencia, existen algunos factores que pueden afectar los mencionados anteriormente. Por ejemplo, el mecanismo de la Bolsa Mercantil puede ser considerado como residual de acuerdo con la regulación vigente. Según la normatividad de compras públicas, las entidades estatales deben acudir al acuerdo marco de precios en primer lugar y, en caso de no existir, formular un documento que les permita acceder a la Bolsa Mercantil. Este hecho también puede estar relacionado con el poco conocimiento que tienen los encargados de la contratación de las entidades estatales puesto que el mecanismo es considerado como una instancia secundaria para compras públicas. Finalmente, los comisionistas cuentan con algunos riesgos frente a la sostenibilidad de sus operaciones y con respecto al cumplimiento de los acuerdos por parte de sus representados.

Por otro lado, las operaciones por medio de la Bolsa están dotadas de seguridad puesto que existen mecanismos y requisitos que garantizan esta característica. De acuerdo con el proceso para participar, las entidades estatales definen una serie de controles y condiciones en aspectos técnicos, jurídicos y financieros para los proveedores que garantice el cumplimiento de los contratos. En este sentido, hay controles y revisiones de los documentos de las operaciones, se solicitan garantías líquidas para todas las negociaciones y se verifican los antecedentes judiciales de los proveedores participantes (a cargo de los comisionistas). Además, a diferencia de otras modalidades de contratación, la Bolsa Mercantil cuenta con un Comité Arbitral, el cual cumple la función de amigable componedor en caso de inconsistencias e incumplimientos.

Frente a la seguridad de la Bolsa, algunos elementos pueden afectar los resultados en este sentido. En primer lugar, algunos requisitos del mecanismo pueden ser considerados como una barrera de entrada. Por ejemplo, las garantías líquidas podrían fomentar la concentración del mercado hacia empresas grandes puesto que aquellas que no cuenten con los recursos quedarían fuera del mercado o tendrían problemas de liquidez. Frente a este aspecto, la Bolsa ha diseñado la alternativa de órdenes irrevocables de giro, las cuales consisten en financiar a los proveedores del Estado promoviendo una mayor participación de firmas. Además, los agentes no tienen claridad sobre el alcance de las garantías y el momento en que estas deben ser activadas puesto que se tiene la percepción de que pueden ser usadas en cualquier momento. Por último, se pueden presentar hechos imprevisibles en la entrega de los productos que pueden afectar la calidad de estos y dificultar la continuidad de los negocios de las entidades estatales.

Por su parte, algunos aspectos propios del mecanismo de la Bolsa Mercantil contribuyen a la transparencia de los procesos reduciendo la corrupción de las operaciones. En primer lugar, como se mencionó anteriormente, el hecho de ser un mercado ciego garantiza que no hay una relación directa entre compradores y vendedores desvinculando la relación entre los privados y la entidad estatal. Lo anterior se ve reforzado en la estructuración y formulación de todos los documentos dado que se evita que las operaciones estén direccionadas hacia ciertos proveedores y no da espacio a interpretaciones por parte de los funcionarios públicos. Además, la revisión de los documentos es realizada por la Bolsa y los proveedores no conocen sus competidores en el proceso. En conjunto, estos aspectos reducen el potencial de corrupción y promueven la transparencia del mecanismo.

Sin embargo, como aspecto común en algunos agentes, existe poca publicidad tanto del mecanismo de la Bolsa como de los procesos que se realizan a través de este. Este hecho puede afectar la transparencia debido a que afecta la pluralidad de oferentes que ofrece la Bolsa Mercantil. Además, en algunos casos, la

transparencia del mecanismo se ve afectada por conductas de los agentes. Por ejemplo, algunos comportamientos de empresas grandes pueden afectar la transparencia y la competencia en el escenario en la medida en que pueden concentrar el mercado a su favor. Por otro lado, en las ruedas de negocios, también se pueden presentar casos de competencia desleal puesto que las empresas pueden bajar sus precios para eliminar a sus competidores (dumping).

En el marco de lo anterior, se plantean algunas recomendaciones de acuerdo con los tres aspectos de desempeño y algunos adicionales:

#### **En eficiencia:**

- 1. Fortalecer el acompañamiento de la Bolsa y de los comisionistas:** dada la inconformidad de algunos actores, la creación de estrategias para asesorar de mejor forma a las entidades estatales y proveedores es un aspecto importante para mejorar los resultados. A través de ellas, es posible que sean evidentes la reducción de los costos por parte de los agentes y hacer más eficiente el mecanismo.
- 2. Tecnificar los procesos por medio de la automatización y estandarización de ellos:** por medio de este proceso, también se genera una ventaja para la Bolsa en la medida en que se reducen sus costos y se agilizan los procesos. En este sentido, es importante continuar el proceso de inscripción de productos puesto que contribuyen a mejorar los tres aspectos de desempeño de la Bolsa Mercantil.
- 3. Aumentar los tiempos para favorecer la actividad de los proveedores y sus comisionistas:** dado que los tiempos son cortos para la adjudicación de las operaciones, algunos proveedores indicaron que es importante ampliar los tiempos del proceso. En particular, cuando se solicita la subsanación de los documentos enviados en primera instancia, los comisionistas de los proveedores cuentan con poco tiempo para este proceso dado que se trata de uno o dos días hábiles. Por tal razón, es posible ampliar estos tiempos sin afectar la agilidad del proceso.
- 4. Mejorar la eficiencia del mecanismo en las regiones:** tal como se comentó en la sección respectiva, la mayoría de las operaciones están concentradas en Bogotá y en los departamentos con mayor participación en el producto nacional total. En este sentido, es importante tener en cuenta la perspectiva regional en la definición de lineamientos de la Bolsa puesto que permite acercar a otras instituciones a este mecanismo.

#### **En seguridad:**

- 1. Evaluar algunos requisitos de entrada a la Bolsa:** dadas las inquietudes por parte de algunos proveedores, requisitos como las garantías pueden ser



barreras para su actividad (por ejemplo, descapitalización de las firmas o, incluso, concentración del mercado). En este sentido, se sugiere revisar algunos de estos aspectos puesto que se cuentan con otros instrumentos que garantizan la seguridad en la Bolsa.

- 2. Revisar y definir con claridad el alcance del Comité Arbitral:** en su calidad de amigable componedor, es fundamental definir los límites con los que cuenta este órgano puesto que se evidencia cierto desconocimiento por parte de los agentes. Este proceso promovería mejorar la percepción de sus acciones puesto que, en casos particulares, su actividad fue motivo para que entidades estatales dejaran de participar en el mecanismo.
- 3. Generar mecanismos para garantizar el cumplimiento de los acuerdos en el Comité Arbitral:** puesto que algunos proveedores realizan acuerdos que son difíciles de cumplir, se sugiere crear mecanismos para verificar el cumplimiento de estos y generar mayor seguridad en las operaciones. Si bien los acuerdos en este órgano son de obligatorio cumplimiento, es difícil para los compradores verificar que estos acuerdos sean realmente cumplidos dado que incluso no se reciben respuestas de los proveedores. De esta forma, la formulación de lineamientos en este sentido puede contribuir a mitigar este tipo de situaciones.

#### **En transparencia:**

- 1. Implementar estrategias que promuevan la difusión del mecanismo de la Bolsa y sus procesos:** como un elemento mencionado tanto por compradores y vendedores, es importante definir estrategias para mejorar la publicidad y la comunicación tanto del mecanismo en sí como de los procesos que se realizan por medio de este. Por ejemplo, pueden implementarse infografías o videos sobre la búsqueda de los procesos en la página web. De esta forma, se mejora el alcance de esta metodología y se contribuye a la pluralidad de oferentes.

#### **En otros aspectos:**

- 1. Evaluar la normatividad vigente al respecto:** tal como se comentó en varios apartados del documento, la normatividad constituye un aspecto a revisar dado que distorsiona la demanda del mecanismo y limita las acciones de la Bolsa. En este sentido, esta revisión permitiría ampliar su actividad en el país y complementar otras modalidades de contratación.
- 2. Impulsar el desarrollo de negocios con montos más altos:** como se mencionó en la caracterización de las operaciones, la Bolsa realizó muchas operaciones por poco monto en gran parte de los años y solo fue hasta en los últimos años que los procesos aumentaron su monto. Además, según el análisis por deciles, también se observa que los negocios por medio de la Bolsa están orientados hacia montos pequeños. En este sentido, impulsar negocios de

mayor monto es una buena opción para mejorar el desempeño del mercado de compras públicas.

## Referencias

Creswell J., (2013), *Qualitative Inquiry & Research Design. Choosing among five approaches*.

Creswell, J. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. Sage Publications.

Friese, Susanne. 2012. *Qualitative Data Analysis with ATLAS.ti*. SAGE Publications

Giddens, Anthony (2011). *La constitución de la sociedad*. Bases para la teoría de la estructuración. Buenos Aires: Amorrortu.

Joas H. y Knobl W. 2016. *Teoría Social. Veinte lecciones introductorias*. Ed. Akal, Madrid.

Kuhil A. y Boru T. (2018). *The Structure Conduct Performance Model and Competing Hypothesis -a Review of Literature*. Journal of Financial Management and Analysis.

Luhmann, N. (1998). *Sistema Sociales: Lineamientos para una teoría general*. Madrid: Anthropos.

Perry Guillermo y Saavedra Víctor (2016). Corrupción y crecimiento. En Villar L y Álvarez D.(Editores). *Lucha Integral contra la Corrupción en Colombia: Reflexiones y propuestas*. Bogotá-Fedesarrollo.

Rodríguez Gómez, G., Gil Flores, J. & García Jiménez, E. (1999). *Métodos de la investigación cualitativa*. Archidona, Málaga. Ediciones Aljibe.

SAGE y Patton, Michael Quinn, 2015, *Qualitative Research & Evaluation Methods*. SAGE

Strauss A & Corbin J (1998). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Ed Universidad de Antioquia.

Zuleta María Margarita, Saavedra Víctor y Medellín Juan Camilo (2018). Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción. En Villar L y Álvarez D.(Editores). *Lucha Integral contra la Corrupción en Colombia: Reflexiones y propuestas*. Bogotá-Fedesarrollo.

Zuleta María Margarita, Ospina Santiago y Caro Carlos Andrés (2019). Índice de riesgo de corrupción en el sistema de compra público colombiano a partir de una metodología desarrollada por el Instituto Mexicano para la Competitividad. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia. Un Proyecto de Cooperación Sur-Sur. Banco Interamericano de Desarrollo. Fedesarrollo.

Zuleta María Margarita y Caro Carlos Andrés (2020). Mirada a las alertas del índice de riesgo de corrupción del sistema de compra público colombiano identificadas en el cálculo del índice con la metodología IMCO. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia. Un Proyecto de Cooperación Sur-Sur. Banco Interamericano de Desarrollo. Fedesarrollo.

## Anexo: Estructura-Conducta-Desempeño en el mercado de tres bienes y servicios

En la BMC se transan alrededor de 5.000 bienes y servicios con características técnicas uniformes actualmente registrados en el Sistema de Información Bursátil de la Bolsa -SIBOL-. Entre ellos, los bienes y servicios con mayor número de operaciones son alimentos, elementos de tecnología y servicios de seguridad. Como se mencionó anteriormente, en el escenario de la Bolsa cualquier empresa puede entrar a ofertar siempre y cuando cumpla con los requisitos habilitantes. Sin embargo, dependiendo del bien o servicio del que se trate, hay mayor o menor pluralidad de oferentes. A continuación se esbozarán los mercados de los tres productos y servicios con mayor número de operaciones en la Bolsa para evidenciar cómo en cada uno de ellos se da una estructura de mercado diferente determinada por las características específicas de cada bien o servicio, la pluralidad de oferentes que cada mercado permite y la incidencia de la regulación.

### 1. Mercado de productos agrícolas

En los mercados de productos agrícolas, en general, hay pluralidad de oferentes, que se estiman entre 20 y 30 en una rueda promedio. Es en alimentos donde la BMC tiene su mayor actividad. La razón de esto se origina en que la BMC nació sobre las bases de lo que fue la antigua Bolsa Nacional Agropecuaria. Por tal motivo, el *know how* de la BMC y de las SCB residió, desde su creación, en el sector agropecuario y agroindustrial y, por esta misma razón, en un conocimiento y cercanía con los territorios, dos de sus grandes fortalezas y oportunidades de negocio.

La amplia experiencia de la BMC en este sector y su presencia en todo el territorio nacional, le abrió las puertas a operaciones en servicios conexos como las raciones (alimentación preparada en sitio) para el Ejército Nacional y para la población privada de la libertad, así como para los servicios del Programa de Alimentación Escolar –PAE, en donde se compran raciones servidas que incluyen la operación que comprende, entre otros, las minutas de los ciclos de menú con los respectivos ingredientes (alimentos), el pago del personal, los costos directos e indirectos (transporte, logística), la manipulación, el almacenamiento, etc. Los dos primeros, son unos de los principales compradores en las operaciones de la Bolsa y, el último, un servicio que ha venido ganando espacio en la Bolsa y en donde está una de las oportunidades de crecimiento de esta. Este es un segmento en el que la BMC puede seguir ganando espacios de mercado por la amplia experiencia que ha adquirido en los últimos años.

*“...cada mes el ELN me está robando un camión de comida, cuando mando los envíos y remesas de abastecimiento a los corredores de Arauca, Saravena, Fortul y de ahí para arriba, entonces lo único que yo hago es decirle a la Bolsa Mercantil “se llevaron el camión de abastecimiento, los soldados están sin avituallamiento” e inmediatamente la Bolsa toma el contacto con el proveedor, despachan la reposición de producto, coordino escoltas y apoyo helicoportado, siempre garantizando que el soldado tenga su alimentación en la mochila...eso lo entendemos nosotros los militares que estamos allá metidos, pero a la Bolsa le he puesto las botas y eso me gusta...”* (Entrevista comprador, noviembre de 2020).

## 2. Mercado de tecnología

Aunque existen Acuerdos Marco de Precios para compra o alquiler de equipos tecnológicos y periféricos, este es un mercado que ha venido creciendo en operaciones al interior de la BMC porque, en muchas ocasiones los requerimientos específicos de las entidades no se ajustan a los del AMP y, con una adecuada justificación, éstas compran a través de la Bolsa, como ha sido el caso reciente de la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y el Departamento Nacional de Planeación quien es la entidad de la cual depende Colombia Compra Eficiente –CCE- de la cual dependen los AMP.

En el mercado de tecnología también hay, en general, pluralidad de oferentes, se estiman entre 5 y 10 en una rueda promedio. El mercado de tecnología es un mercado dinámico en donde aparecen nuevas empresas con frecuencia. Este es un mercado en donde unos proveedores se alían con unos fabricantes y otros proveedores con otros fabricantes; al conocer con quién compiten, pueden saber cómo pujar hacia abajo, pero, cuando participan en la Bolsa, al no conocer a los competidores, se limitan este tipo de prácticas.

*“...sí afecta la puja y además porque por ejemplo, voy a darte un ejemplo si todas las empresas trabajamos con diferentes fabricantes, cuando hay fichas técnicas muy abiertas, es decir que no tienen como específicamente características técnicas que vayan hacia un fabricante, hablemos de Lenovo y Hewlett Packard por ejemplo, entonces sí la ficha está bastante abierta uno no sabe si la competencia va con Lenovo, con Hewlett Packard, con Dell, y eso afecta la puja porque cuando uno sabe con quién va, uno más o menos tiene conciencia de los precios de esa otra fábrica, sí, entonces puede hacer como un manejo del negocio a nivel de costos, de presupuesto, para saber hasta dónde puede llegar uno con la fábrica, pero como uno no sabe contra quién literal compite... porque uno cobra lo que puede cobrar y hasta dónde puede llegar, sí, esa parte es buena por la transparencia, pero a nivel*

*digamos de la puja, del negocio, pues si la afecta, porque no sabes con quien compites y no puedes hacer un sondeo de cuánto puedes cobrar, entonces te vas es a la ciega, con lo tuyo, sí, pero pues lo que te digo, ahí hay un límite, una parte muy estratégica y muy buena que me parece que es la parte de transparencia, como de que pues realmente usted cobre lo que usted debe cobrar y lo que está vendiendo, no fijándose en los demás, pero pues a nivel del negocio o puja como tal, pues obviamente le afecta porque ya no vas a poder digamos un ejemplo, nosotros tenemos el 50% de descuento con la fábrica, pero resulta que si yo voy con Lenovo y veo que el otro va con Hewlett Packard y yo sé que Hewlett Packard no llega al 50, sino al 60% de descuento, entonces yo puedo hablar con Lenovo y le digo oiga, vea, la competencia de Hewlett Packard ellos van al 60, usted me tiene al 50, ah bueno, entonces le doy el 62, un ejemplo, ¿si me entiendes? Entonces ahí se va como moldeando el negocio, cosa que no puede pasar en Bolsa, pues porque no sabemos contra quién competimos...” (Entrevista a vendedor, diciembre 2020).*

### 3. Mercado de servicios de vigilancia

El mercado de servicios de vigilancia no tiene AMP y es una de las razones por las cuales este segmento ha venido creciendo en número de operaciones en la Bolsa. El mercado de este servicio presenta una falla derivada de la naturaleza especial del servicio, que hace necesaria la regulación por parte del estado y el control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Por lo anterior, todas las empresas que se presentan a una rueda de negocios tienen exactamente los mismos costos derivados de lo que le pagan al personal de vigilancia que está estipulado en la FTN y por la regulación de la Superintendencia de Vigilancia. Por ese motivo no hay puja de precios sobre este componente, porque la normatividad no lo permite. Así las cosas, las pujas se dan por los servicios adicionales a los costos de la nómina de los vigilantes, tales como medios tecnológicos, que incluyen, entre otros, circuito cerrado de televisión, alarmas, monitoreo remoto, detectores de metales etc. Sin duda, este es un valor agregado que consiguen las entidades públicas cuando sus compras las intermedian a través de la BMC.

De esta manera, la puja en la rueda se desarrolla sobre estos servicios adicionales, en una modalidad de puja por precio a la baja en donde los oferentes pueden llegar a precios mínimos con igualdad de ofertas que no son susceptibles de ser mejoradas, en estos casos la bolsa dentro de sus reglamentos cuenta con un mecanismo de adjudicación a través del de sorteo por balota, en el cual participarán solo las sociedades comisionistas miembros que con sus oferentes que hayan

coincido en presentar simultáneamente la misma oferta cuando ésta haya sido la menor. Este mecanismo genera transparencia y confianza a los participantes del mercado ya que se cuenta con un alto número de oferentes que en promedio se estima en 35 proveedores.

*“...hay una diversidad de oferentes en el servicio de vigilancia, pero el servicio tampoco tiene una brecha [como] para poder entrar a pujar, porque eso está regulado por ley y eso tiene unos costos básicamente establecidos: las sociedades comisionistas que venden se la ganan [el contrato] a través de un sorteo y una balota; es decir, de la forma más rudimentaria del mundo entero. Aquí no hay formación de precios sino simplemente es una lotería que ganamos cada uno...”* (Entrevista a Sociedad Comisionista de Bolsa, noviembre de 2020).

#### 4. Conclusión

Como se observa en este capítulo, la estructura del mercado definida por el tipo de bien o servicio, el número de oferentes y la regulación específica determinan la dinámica del mercado y el tipo de competencia, así como las posibilidades de crecimiento de cada segmento.