



RESUMEN ESTUDIO DE FEDESARROLLO

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

Investigadores

Jairo Nuñez Mendez

Mauricio Reina

María del Pilar Ruiz

Asistentes de Investigación

Juan Felipe Castillo

Nicolas Martínez



Para Fedesarrollo, el Mercado de Compras Públicas de la **BMC** es **transparente, eficiente, seguro** y un modelo de referencia de **solución para problemas de contratación pública**

El estudio realizado por Fedesarrollo evaluó las fortalezas y debilidades de la Bolsa Mercantil de Colombia como gestor y catalizador de las operaciones en el mercado de las compras públicas y encontró que este **mecanismo de contratación es transparente, eficiente y seguro.**

Así mismo, para Fedesarrollo el mecanismo de la BMC **brinda una solución a los problemas existentes en la contratación pública.**

Transparencia

El escenario de negociación de la **Bolsa en el mercado de compras públicas** tiene la característica de que los mandantes y los oferentes deben estar **representados por Sociedades Comisionistas de Bolsa -SCB- registradas y autorizadas** por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Para Fedesarrollo, los comisionistas son una **garantía de seriedad y de cumplimiento de lo pactado, tanto para el comprador como para el vendedor** pues, además de facilitar la coordinación de las acciones de las diferentes áreas al interior de las entidades estatales y de asesorarlas, acompañan a las empresas proveedoras durante todo el proceso, lo cual **contribuye con la transparencia y mejora el desempeño del mercado**.

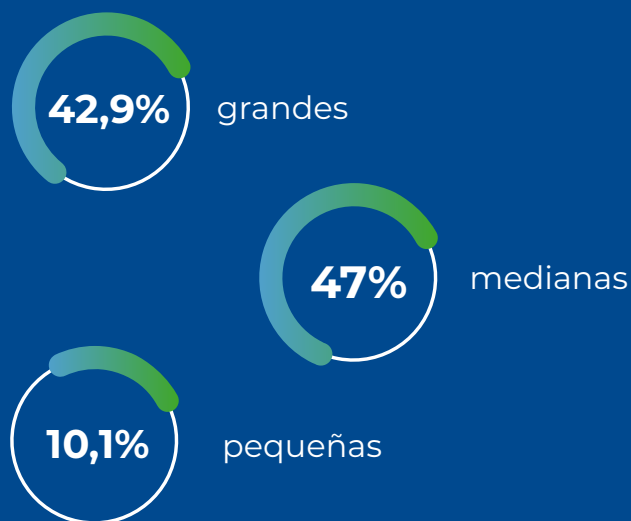
Además, para Fedesarrollo, el escenario de la BMC permite el funcionamiento de mercados competitivos porque hay **pluralidad de oferentes y formación objetiva de precios**. Esta última se logra porque los precios se forman mediante **pujas entre los proveedores y porque el mercado es ciego, tanto para 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**.

Otro elemento que Fedesarrollo resalta, pues 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 revisan todas las etapas del proceso – Ficha Técnica de Negociación (FTN), la Carta de Intención (CI), el Documento de Condiciones Especiales (DCE) y los anexos – y garantizan que no se direcciona hacia ciertas marcas o proveedores específicos, de manera que se logre la pluralidad de oferentes y la transparencia en las operaciones. Además, la publicación de estos documentos en la página web de la BMC es otro elemento fundamental para la transparencia en la medida en que las SCB con su fuerza de ventas buscan a los potenciales vendedores que cumplan con los requisitos publicados para la operación, lo que promueve la pluralidad de oferentes.

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, filtro que la BMC y las Sociedades Comisionistas de Bolsa cumplen con rigor. En tal sentido, para Fedesarrollo puede afirmarse que la oferta en la BMC es sólida, lo que disminuye sensiblemente los riesgos de incumplimiento para las Entidades Estatales que participan de sus operaciones.

Así mismo, Fedesarrollo considera que no hay barreras de entrada para las empresas pequeñas.

2.702 empresas



Cifras de la BMC, 2019.

Eficiencia

Otro factor que destaca Fedesarrollo en el desempeño del proceso de compras públicas es la eficiencia. Los procesos de **las operaciones del mercado de compras públicas se diseñan 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. Es así como el **acompañamiento que ofrece la Bolsa a los mandantes compradores y vendedores facilita los procesos y permite que las operaciones fluyan.**

Por otra parte, la eficiencia se materializa en **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.

En efecto, 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 ganarse la operación. 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 presupuesto, lo cual puede compensar el costo de la comisión. **Además, la Bolsa Mercantil permite a las entidades estatales reducir costos administrativos y optimizar el recurso humano**, puesto que 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.

Adicionalmente, 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.** Por su parte, el Sistema de Compensación y Liquidación 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.

Es así como los costos de las comisiones asociados al mecanismo se ven compensados por las ganancias luego de adjudicar el contrato. Además, el acompañamiento de la Bolsa y de los comisionistas en el proceso de pago fomenta la reducción de costos administrativos, pues son gestiones que

normalmente, en las entidades estatales, pueden tomar tiempos considerablemente largos.

Por otra parte, **el acompañamiento de la BMC disminuye los riesgos reputacionales de las empresas que participan como vendedores.** En consecuencia, para Fedesarrollo los costos de la Bolsa no son significativos frente a los ahorros que reciben las entidades compradoras.

Fedesarrollo destaca que en el mecanismo de compras públicas a través de la BMC los procesos se desarrollan de forma ágil y oportuna. Esta agilidad es visible tanto en los tiempos de negociación como en la entrega de los productos. Los procesos de estructuración y negociación se realizan en periodos de **tiempo cortos en**

comparación con otras metodologías: duran como máximo 25 días hábiles entre la aprobación de todos los documentos de estructuración y la celebración de la rueda mientras que otros mecanismos 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 negociación. Esta característica favorece la eficiencia de las operaciones en la Bolsa, principalmente, en los

Para Fedesarrollo el proceso de compras a través de la BMC es fácil, claro, sencillo y tiene un acompañamiento que no se observa en otras plataformas.

procesos administrativos. Además, el escenario de la Bolsa promueve la agilidad durante la ejecución 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 al cumplimiento de las operaciones incluyendo, tanto las entregas como las contraprestaciones, y garantizando la calidad de los productos.

Fuera de la facilidad en los procesos y los ahorros que se generan, la demanda en algunas entidades públicas se potencia por que los funcionarios encuentran que los tiempos se recortan brindando oportunidad en la compra. 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.

Otra ventaja que Fedesarrollo señala es la **flexibilidad que ofrece la Bolsa donde se puede pujar hacia la baja sólo por 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. 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.



Seguridad

Para Fedesarrollo, 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 Sistema de Información de la Bolsa 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. 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**.

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.
- 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**.

Otros aspectos

Otro aspecto muy importante para Fedesarrollo es que **la BMC brinda financiación para los proveedores del estado mediante la promoción y apoyo a la obtención de créditos para capital de trabajo** a través del producto Órdenes Irrevocables de Giro con reconocidas entidades financieras del país. Esta es una operación segura para los financiadores porque la entidad estatal ya cuenta con el CDP y, salvo que haya un incumplimiento por parte del vendedor, el pago está asegurado. Adicional a lo anterior, una vez la entidad estatal paga, el Sistema de Compensación y Liquidación de la BMC le gira al financiador y luego le gira a la SCB mandante del vendedor.

Adicionalmente, 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 encargan de realizar investigaciones de los procesos de las entidades comisionistas e impone sanciones (como amonestaciones, multas o expulsiones), respectivamente. Además, son consideradas independientes de la administración de la Bolsa pues le rinden cuentas a la Asamblea de Accionistas.

Otras de las ventajas que Fedesarrollo destaca es la presencia en todo el territorio nacional.

Del total de las operaciones:



Entre 2006 y 2019, los negocios totales realizados a través de la BMC



crecieron a una tasa anual promedio de **12,4%** pasando de **\$146.954 millones** en 2016 a **\$1,5 billones** en 2019.

Las **3** entidades territoriales con mayor participación en el PIB a nivel nacional son las que lideran los mayores montos de las operaciones por medio de la Bolsa entre 2006 y 2019. 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.

Las entidades territoriales acuden a la Bolsa principalmente para la compra de productos alimenticios tales como carnes, granos, alimentos preparados (pan, ponqués, etc.), entre otros bienes. También, aunque de manera menos habitual, se transan servicios de vigilancia, materiales para construcción, equipos de tecnología, elementos de papelería, y otros. 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.

Ahora bien, a pesar de las bondades del mecanismo de compras públicas, **Fedesarrollo advierte que la regulación y normatividad vigentes frente a la contratación pública pueden ser consideradas como una amenaza**. De acuerdo con decretos y leyes vigentes, el escenario de la Bolsa es considerado como residual dado que prima el Acuerdo Marco de Precios (AMP) que opera Colombia Compra Eficiente.

Sin embargo, frente a los Acuerdo Marco de Precios -AMP-, Fedesarrollo encuentra que el escenario de la Bolsa es mucho más

competitivo debido a que, una vez suscrito el AMP no pueden ingresar nuevos oferentes durante la vigencia del Acuerdo, la cual va de uno a tres años, y a que los AMP, al ser procesos de agregación de demanda para un gran número de entidades estatales, implican presupuestos de gran magnitud. Así, en general, son pocos los oferentes que cumplen con los requisitos financieros, lo que excluye a empresas de menor tamaño. Frente a esta alternativa, **Fedesarrollo considera que**



el mecanismo de la BMC da mayor flexibilidad frente a los AMP porque permite comprar a la medida de las necesidades y requerimientos de la entidad.

Finalmente, Fedesarrollo advierte también que el recientemente expedido **Decreto 310 de 2021** que obliga a las entidades del estado a acudir al mecanismo de AMP, si este existe, restringe sustancialmente la participación de la BMC en el mercado de compras públicas. Considera que no es clara la razón para dicha obligación y que entidades del estado deberían tener la libertad de seleccionar la modalidad de contratación y justificarla debidamente.



Comparativo con otros mecanismos de contratación

Fedesarrollo realizó una comparación general con otros mecanismos de contratación existentes para compras estatales en Colombia y encontró grandes ventajas y diferenciales del de la BMC sobre los otros.

A continuación una tabla resumen de la comparación.

Comparativo de los mecanismos de contratación para bienes y servicios con características técnicas uniformes

| SERVICIO O ATRIBUTO | MODALIDADES | | | |
|-------------------------|--------------------|---------------------|--------------------------|-----------------|
| | LICITACIÓN PÚBLICA | SELECCIÓN ABREVIADA | | |
| | | BMC | ACUERDO MARCO DE PRECIOS | SUBASTA INVERSA |
| ACOMPañAMIENTO | NO | SI | NO | NO |
| PLURALIDAD DE OFERENTES | DEPENDENDE | SI | NO | DEPENDENDE |
| POSIBILIDAD DE AHORROS | NO | SI | NO | SI |
| GARANTÍAS | PÓLIZAS | P + LIQ | PÓLIZAS | PÓLIZAS |
| COMITÉ ARBITRAL | NO | SI | NO | NO |
| COMPLEJIDAD | ALTA | NO | NO | ALTA |
| TIEMPOS ADJUDICACIÓN | 45-80 DÍAS | 20-25 DÍAS | INMEDIATA | 30-45 DÍAS |
| TIEMPOS DE ENTREGA | DEPENDENDE | ESTRICTOS | DEPENDENDE | DEPENDENDE |
| TIEMPOS DE PAGOS | DEPENDENDE | ESTRICTOS | DEPENDENDE | DEPENDENDE |
| SI DESIERTA | 45-80 DÍAS | 9 DÍAS | OTRO MEC | 30-45 DÍAS |

Elaboración: Fedesarrollo

*Entre las modalidades competitivas de contratación, la legislación vigente en Colombia 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 es el mecanismo para la compra de bienes y servicios que son 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. Esta incluye tres modalidades que son a) la subasta inversa, b) los Acuerdo Marco de Precios y c) la bolsa de productos de la BMC.

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.

Los Acuerdos Marco de Precios (AMP) son contratos celebrados entre uno o más proveedores y Colombia Compra Eficiente para la provisión, a las Entidades Estatales, de bienes y servicios de Características Técnica Uniformes en la forma, plazo y condiciones establecidas en este. Los AMP permiten agregar bienes y servicios que tienen una alta demanda por parte de las Entidades Estatales y se hacen operativos a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, una de las tres plataformas del SECOP.

Recomendaciones

Fedesarrollo considera que sería de gran utilidad para la BMC implementar estrategias que promuevan el mecanismo de compras públicas y sus procesos. Esto tendría enormes ventajas no sólo para la BMC, sino que también ayudaría a que el proceso sea aún más pluralista. Además, Fedesarrollo recomienda revisar los tiempos en algunas etapas del proceso pues pueden ser demasiado cortos. Finalmente, el centro de investigación sugiere tomar precauciones para evitar que algunos aspectos de las garantías exigidas sean considerados como una barrera de entrada.