La Importancia de los Estudios de Mercado en las Contrataciones Publicas

Giovanny Moyano Muñoz

Código 20500101

Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Ciencias Económicas

Dirección de Posgrados

Especialización en Finanzas y Administración Pública

Cajicá - Cundinamarca

2019

La Importancia de los Estudios de Mercado en las Contrataciones Publicas

La contratación pública en Colombia tiene como objetivo principal dar cumplimento a los fines esenciales del estado[1]. Para dar ejecución a estos fines, el gobierno debe adquirir bienes y servicios de una manera económica, dando como efecto la mejor calidad posible por el precio que se ha pagado para satisfacer de manera precisa las necesidades de la entidad. Dado lo anterior, las entidades deberán conocer el mercado de los bienes y servicios que pretenden adquirir con el fin de que sea lo más transparente y eficiente posible, analizando los precios y condiciones para lograr tomar la mejor decisión posible. Lo anterior obedeciendo a las recomendaciones sobre compras públicas de la OCDE para lograr mayor efectividad y menor corrupción en el sistema de contratación estatal.

En concordancia con el decreto 1510 de 2013 articulo 15 en la contratación estatal se deberán realizar la planeación de las compras públicas a través del análisis del sector y del mercado, y de conformidad con el principio de economía, se deberá garantizar que no haya sobre costos en los procesos contractuales; por ello, en Colombia el estado ha establecido una serie de estudios previos y de mercado para contratación de bienes y servicios en la administración pública. En este sentido los análisis de sector para las compras públicas deben estar encaminados a identificar visiblemente como satisfacer las necesidades de la entidad, conociendo la oferta y la demanda de las adquisiciones que se pretenden realizar, de la misma manera, se deber identificar el contexto nacional y en algunos casos el internacional para cierto tipo de adquisiciones que se requieran.

Este escrito busca conocer o comprobar ¿qué importancia tienen los estudios de mercado en la contratación estatal?, así mismo, hacer una revisión a las buenas prácticas a la hora de hacer

[1] Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

un estudio económico sectorial de las compras públicas en Colombia, que permita una mayor competitividad entre las empresas y lograr un mayor crecimiento económico.

El estado es el más grande adquiriente de bienes y servicios de la economía, gracias a ello la economía se mantiene dinámica en las economías latinoamericanas, esto es muy relevante gracias a que, implican una gran cantidad de recursos, por lo que involucra tanto a empresas nacionales como internacionales en especial a las pequeñas y medianas. Estas empresas llamadas mi pymes se hacen importantes para la economía debido a que son muy adaptables a los cambios tecnológicos y son grandes generadoras de empleo Luna, J. (2012 p 78).

El estado colombiano de acuerdo con la constitución de 1991 establece que Colombia es un estado social de derecho, que tiene como fines, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes. Para cumplir dichos objetivos el estado tiene como herramienta la contratación estatal, que es aquella que contrata bienes y servicios con personas naturales o jurídicas que de una u otra forma están contribuyendo para el desarrollo económico y social del país.

Para la celebración de estos contratos, en Colombia se encuentra regulada la contratación estatal, con normas y leyes vigentes como la constitución política, la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007 y algunos decretos como el 734 y los códigos en materia penal y disciplinaria. Esta normatividad es aquella que da las guías y parámetros para que las compras públicas se hagan de forma legal y eficiente sin que esto conlleve a una mala utilización de los recursos del estado, por parte de los funcionarios públicos.

De acuerdo a esta normatividad, en la constitución política de Colombia art 209 se establece que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.” De Colombia, C. P. (1991). De acuerdo al principio de economía el consejo de estado establece en la sentencia 71-CE-RAD-17767 que “El principio de economía pretende que la actividad contractual “no sea el resultado de la improvisación y el desorden, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades de la comunidad.”

La importancia de la contratación pública ha sido materia de investigaciones desde hace más de dos décadas cuando se fundó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) el 14 de diciembre de1960, esta entidad internacional expone que

> *la contratación pública es una actividad económica fundamental de los gobiernos con mayor impacto en la competencia en el mercado, tanto a corto como a largo plazo, que puede influir en el grado de innovación y en el nivel de inversión de un sector específico de la industria, así como en el nivel general de competitividad de los mercados, con beneficios potenciales para toda la economía. OCDE (2012)*

Teniendo en cuenta lo anterior, la OCDE ha considerado ciertos puntos en materia de contratación pública, haciendo referencia a la lucha contra la corrupción y buena gobernanza plasmada en la agenda para el desarrollo sostenible 2030 de la ONU[2]. En estas recomendaciones la entidad internacional reconoce primero que nada que la integridad es una parte fundamental para la buena gobernanza ya que consiste en los valores éticos comunes que tienen el objetivo de proteger y mantener el interés público sobre el particular, En segundo lugar contempla que la contratación pública es una parte esencial para los objetivos que tiene la administración pública que garantiza la prestación de sus servicios en función de sus ciudadanos del mismo modo dice que la contratación pública es un pilar fundamental de la gobernanza estratégica y de la prestación de servicios. OCDE. (2016 p.3), Sencillamente por la gran cantidad de gasto que esto significa, además de esto, un sistema de contratación pública bien estructurado y con lineamientos precisos contribuirá a lograr los objetivos propuestos en las políticas públicas en materias de competitividad, empleo y aún más importante en el desarrollo y crecimiento de las pequeñas y medianas empresas. En tercer lugar, se considera que la contratación pública es fundamental para las actividades económicas de los estados, dado que están expuestos particularmente a la mala gestión pública y aún más a la corrupción.

Lo anterior se puede evidenciar dado que en Colombia la corrupción ha sido una de las conductas que más han llegado a perjudicar a las instituciones públicas y al estado colombiano a lo largo de su historia, para el año 2012 conforme al estudio de corrupción realizado por

[2] Organización de las Naciones Unidas

Transparencia Internacional, Colombia ocupaba el puesto 94 entre 174 países, para el año 2018 Colombia se ubicó en el puesto 99, dando evidencia de una muy leve mejoría. Según datos de la entidad Transparencia por Colombia, se ha identificado que entre enero de 2016 y julio de 2018 la corrupción administrativa ocurre en el 73% de los casos, siendo los procesos de contratación pública los que más influyen en esta cifra. Del mismo modo la entidad afirma que están en juego cerca de $17,9 billones de pesos, y que estos hechos el 59% violaron Derechos Sociales, Económicos y Culturales, 39% Derechos Civiles y Políticos y el 2% Derechos Colectivos y del Medio Ambiente. Estas conductas se concentraron mayoritariamente a los sectores de Educación (16%), Infraestructura y Transporte (15%) y Salud (14%) y es precisamente en estos sectores donde se da la mayor asignación de recursos de la nación. Transparencia por Colombia, (2018)

Por estas consideraciones y la preocupación de la OCDE en las malas prácticas y los altos niveles de corrupción en América latina, esta organización ha realizado estudios y análisis que conllevan a dar recomendaciones y medidas en materias de buenas prácticas contractuales y de gobierno. Una de las recomendaciones más importantes en el tema contractual han sido las medidas que pueden tomar los organismos encargados de realizar adquisiciones para fomentar una competencia más eficaz en las compras públicas y reducir el riesgo de colusión y corrupción, en la cual se señala que se debe contar con la información necesaria en materia económica, conociendo las características principales del mercado, sus posibles competidores, reduciendo las restricciones y ofreciendo un ambiente claro, eficiente y sin sesgos, que garanticen la mayor transparencia posible OCDE. (2012)

Dado lo anterior el estado deberá garantizar que las compras efectuadas estén siendo obtenidas del menor costo y el mayor beneficio, de modo que se estén empleando las condiciones de mercado, como la oferta, la demanda y principalmente la competencia, que es, la que garantizara menores costes para estado, haciendo optima la gestión administrativa. Para cumplir efectivamente con estas compras, el estado utiliza ciertos modelos de selección de contratación, los cuales se aplican según el monto cada compra y de acuerdo al presupuesto asignado a la entidad, estos procedimientos son, licitación, selección abreviada, concurso de méritos, mínima cuantía y contratación directa, las cuales tienen como propósito el hacer más igualitario y transparente los procesos de contratación.

El mercado según el economista Mankiw, G. (1998 P.66). Es un grupo de compradores y vendedores de un bien o servicio, donde se hacen transacciones o intercambios, Estos compradores comparten una necesidad o un deseo particular que puede satisfacerse mediante una relación de intercambio. Este mercado conlleva dos principales determinantes que son la oferta y la demanda los cuales serán explicados posteriormente en los estudios de mercado. Para las compras públicas el mercado es un factor fundamental dado que, cómo se ha mencionado anteriormente el estado es uno de los mayores demandantes de productos para satisfacer sus necesidades y cumplir sus fines sociales.

Un estudio de mercado es de vital importancia para las compras tanto públicas como privadas, puesto que este se define como un medio para conocer el entorno económico, la investigación de los bienes y servicios, así como la oferta y la demanda de estos. Para Para Kotler, Bloom y Hayes (2003 p120), el estudio de mercado consiste en reunir, planificar, analizar y comunicar de manera sistemática los datos relevantes para la situación de mercado específica que afronta una organización. Las entidades estatales según el decreto 1510 por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública articulo 15 deben hacer el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto de contratación desde perspectivas (económicas, técnicas, normativas, ambientales y sociales) en donde se establezcan con claridad los términos que permitan dar cumplimiento efectivo y puntual al proceso contractual.

De la misma manera se ha considerado que:

> *El análisis de mercado es el más importante del proceso de contratación porque permite a los funcionarios entender las condiciones del mercado, identificar los criterios de evaluación correctos, definir el mejor marco contractual y hacer el mejor uso de las herramientas de adquisiciones. Por ello, la información sobre el mercado deberá recabarse con cuidado y analizarse de forma rigurosa. OCDE (2016)*

En Colombia desde hace más de dos décadas, el estado se ha preocupado por tener un sistema de contratación estatal más eficiente, por ello se expidió la ley 80 de 1993 en la cual se establece el estatuto de la contratación pública. En la evolución que ha tenido este sistema se ha venido tratando la importancia de los estudios de sector y de mercado en la contratación estatal a fin de

economizar recursos públicos y de mantener el crecimiento y desarrollo del país en índices crecientes que garanticen los fines del estado. De acuerdo a ello y a las recomendaciones de buenas prácticas en materia de contratación y prevención de la corrupción de la OCDE, el estado a través de la agencia de compras públicas, Colombia compra eficiente ha realizado una guía para elaboración de los estudios de sector, en los cuales se establece el modo más eficiente de hacer dichos estudios.

Los estudios de sector que propone la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia compra eficiente[3] llevan en primera medida los aspectos generales, los cuales deberán identificar los aspectos generales de los bienes que se van a adquirir en el proceso de contratación. Este proceso lleva a identificar diferentes contextos el primero el contexto económico, el cual sugiere que se deberán hacerse análisis de los datos de precios, agentes, gremios y asociaciones, crecimiento, inversiones, ventas, cadena de producción y distribución, materias primas de los bienes o servicios a adquirir, exportaciones e importaciones. El segundo contexto es el técnico en el cual se deben establecer las condiciones técnicas y tecnologías incluyendo su estado de innovación y desarrollo, además se deben analizar los cambios tecnológicos, especificaciones de calidad y tiempos y condiciones de entrega. El tercer contexto es el regulatorio en cual se debe identificar los aspectos que regulan el mercado de los bienes o servicios a contratar incluyendo regulaciones en materia ambiental tributaria, precios y técnicas que podrían ser aplicadas o vigiladas. Los otros contextos que deberían ser tenidos en cuenta son, el ambiental, el político y el social.

Como segunda medida en la elaboración de los estudios de sector, la entidad contratante deberá conocer la oferta de los bienes o servicios obteniendo información sobre los posibles proveedores, el tamaño de las industrias, la ubicación, comportamiento financiero y probables colusiones dentro de este mercado, todo ello con el fin de establecer los posibles precios a los que podría enfrentarse en el proceso de contratación. Para conocer los probables proveedores la entidad tiene como herramientas de búsqueda, la base de datos del Sistema de información y reporte empresarial (SIREM), las cámaras de comercio y los datos de los diferentes gremios. El estudio

[3] La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, ente rector, que tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

de la oferta también nos llevara a identificar cual es la dinámica de producción, distribución y entrega de bienes o servicios; además se deberá analizar los precios históricos que conduzcan a establecer el comportamiento que a tenido el precio a través del tiempo; para lo anterior, la entidad deberá buscar los mecanismos legales para la obtención de esta información y dejar constancia de lugares, fechas, asistentes y temas tratados a fin de dar lugar al principio de transparencia. Colombia compra eficiente recomienda además hacer un análisis de la logística de los bienes o servicios a contratar conociendo los métodos de producción, la forma de distribución y los inventarios con que debería contar el proveedor para cumplir con el contrato.

En la tercera medida del estudio de mercado, la entidad deberá hacer el estudio de la demanda con el objetivo de conocer en primer lugar como ha adquirido la entidad los bienes o servicios en pasadas vigencias, teniendo en cuenta factores como, la modalidad, el objeto, las cantidades, autorizaciones, valores, presupuesto, comportamiento de los contratistas, condiciones de pago, cronogramas, tiempos de entrega, y garantías. Con respeto a los valores y precios históricos, es importante decir, que los precios se deberán ajustar a la inflación correspondiente al año en que se realice el estudio con el fin de obtener datos más precisos.

Del mismo modo, se debe establecer como obtienen o han obtenido otras entidades públicas y privadas el mismo bien o servicio con el propósito de sacar las mejores prácticas e información relevante para el proceso de contratación. Para tal propósito existe el sistema electrónico de contratación SECOP en el cuales las entidades estatales además de publicar sus procesos pueden realizar consultas de procesos anteriores de las distintas entidades estatales. La importancia de la demanda, en los estudios de mercado en las compras públicas reside en que, con esta se puede observar más ampliamente el histórico de él bien o servicio a contratar en cuanto a precios y comportamientos dentro de la administración pública.

Por ultimo y de acuerdo a la información recogida en puntos anteriores, las entidades deberán utilizar técnicas de análisis de información lo que servirá para hacer un proceso de estructuración óptimo. Estas técnicas de análisis recomendadas son herramientas estadísticas como, el promedio, la media aritmética, la mediana, la moda y la desviación estándar, y demás herramientas y técnicas que se consideren apropiadas para tener una mejor realidad del mercado.

Como se puede observar, los estudios de mercado brindan una importante y detallada visión del mercado, pero se puede decir que lo más importante de los estudios de sector en la contratación pública es que se da, en primer lugar para preparar a las entidades a lo que el mercado puede ofrecer de acuerdo a sus necesidades, en segundo lugar ofrece una protección a los recursos públicos dado que se llega a conocer los riesgos a los que llegaría la entidad con la contratación y por último, se puede decir que ofrecen una evaluación y valoración de los contextos en los cuales se encuentran los bienes y servicios dando a entender su comportamiento, para la obtención de mayores beneficios y menores costos a la administración pública.

Como primera conclusión se puede decir que, este ensayo ha sido elaborado gracias a los conocimientos adquiridos en la especialización en finanzas y administración pública, la cual brindo los fundamentos entorno a la administración pública, sus principales conceptos, normas y políticas que conllevan a la optimización de los recursos públicos, así mismo, ha permitido desarrollar la capacidad de análisis entorno al crecimiento y desarrollo del país a través de la buena gestión pública y su aplicación a través de gasto público.

De otra parte se puede inferir que, el estado como mayor comprador de bienes y servicios para satisfacer sus necesidades y garantizar sus fines sociales, deberá llevar a cabo procesos de contratación al mayor valor por el dinero público, que al mismo tiempo logren índices muy bajos de corrupción, esto obedeciendo a los planes que de la agenda 2030 de la ONU y como se ha podido evidenciar anteriormente, acorde con esto a Colombia le falta mucho en la lucha para lograr una mejor percepción de corrupción en todas las entidades nacionales y territoriales. por ello la implementación de estudios de mercado y sus componentes garantizarían la buena gestión en torno a los recursos públicos, lo que brindaría a la nación una menor perdida de recursos que se reflejaría en grandes obras, servicios de salud eficientes y una mayor cobertura y calidad en educación.

Por último, podemos decir que los estudios de sector realizados de una manera eficiente por parte de los funcionarios públicos y contratistas son una parte esencial en la transparencia de los contratos, debido a que asegura precios justos y además competitivos; de la misma manera los estudios y en general las contrataciones reflejan el valor y la diversidad de los bienes esto quiere

decir que los estudios de sector entre más complejos y más recursos necesite, deberán tener una mayor profundidad en sus análisis. porque no se puede afirmar que un estudio de mínima cuantía requerirá la misma dedicación y profundidad en los estudios de mercado, que una licitación para una obra de gran importancia estratégica del país.

Referencias

Cocar, L. (2015a, 2 julio). La competencia y las compras públicas. Recuperado 14 mayo, 2019, de http://blogs.eleconomista.net/competencia/2015/07/la-competencia-y-las-compras-publicas/

Colombia compra eficiente. (2017, 3 mayo). Guía para la elaboración de estudios de sector. Recuperado 14 mayo, 2019, de https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_elaboracion_estudios.pdf

Colombia, L. 80 de 1993, por medio de la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública. Bogotá, Colombia.

de Colombia, C. E. (1995). Sentencia 71_CE-RAD-17767.

De Colombia, C. P. (1991). Constitución política de Colombia. Bogotá, Colombia: Leyer.

De Colombia, C. P. (1991). Artículo 2. Constitución política de Colombia. Bogotá, Colombia: Leyer.

Luna, J. (2012). Influencia del capital humano para la competitividad de las pymes en el sector manufacturero de Celaya, Guanajuato. Celaya Gto.: Universidad de Celaya, Biblioteca virtual Eumed. Extraído de: http://www. eumed. net/tesisdoctorales/2013/jelc/jelc. pdf.

Mankiw, G. (1998). Principios de economía. Ed. Mac Graw Hill, primera edición en español, España, 65 -78

OCDE (2018) Combate a la colusión en las compras públicas del IMSS: Impacto de las recomendaciones de la OCDE.

OCDE (2016), Combate a la Colusión en los Procesos de Contratación Pública: Un examen de las normas y prácticas de contratación de PEMEX en México.

OCDE (2012) Recomendaciones del consejo sobre contratación pública OCDE.

Randall Geoffrey (2003) Principios de Marketing, Segunda Edición, Thomson Editores Sapin, 2003, Pág. 120.

Roche, C. Philip Kotler• Gary Armstrong.

Senado 2013, Artículo 15 Decreto 1510 de 2013. [En línea].

Transparencia por Colombia. (2003). contratación pública. In J. Pope (Ed.), *Elementos para fortalecer un sistema nacional de integridad* (2ª ed., pp. 195–210). Recuperado de http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/transparencia_por_colombia_capitulo_21.pdf

Transparencia por Colombia. (2018). *Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016 – 2018* Recuperado de http://transparenciacolombia.org.co/2019/05/06/lanzamiento_monitor/