

BOLETÍN no. 4

ANÁLISIS ECONÓMICO DEL SECTOR, UN REQUISITO INNOVADOR DEL DECRETO 1510 DE 2013

Necesidad de un cambio de perspectiva

La decisión del Gobierno Nacional de crear Colombia Compra Eficiente es consecuencia de haber asumido que las compras públicas son un asunto estratégico del funcionamiento del Estado y de la existencia de una política sobre la materia, enmarcada en la política de gasto público.

Colombia Compra Eficiente debe formular la política pública orientada a obtener mayor valor por dinero que se traduce en la obtención de mayor eficiencia, eficacia y economía. Eficiencia: relacionada con los costos de adquisición del producto (recursos administrativos, costos asociados a la transacción, tiempo, etc.). Eficacia: relación entre la necesidad y el producto adquirido para satisfacer esa necesidad. Economía: costo de comprar y usar el producto durante todo el ciclo de su vida útil (incluidos los costos de consumibles y de disposición final). No es solamente precio.

La política y la regulación deben estar orientadas a la efectividad del gasto. Las formas contractuales deben estar alineadas con el tipo de bienes y servicios a adquirir, las necesidades de las Entidades Estatales y la eficiencia en el gasto. La gestión de compras debe estar atada al desempeño de las Entidades Estatales, al cumplimiento de sus metas y de los fines del Estado. La rendición de cuentas debe estar basada en el desempeño de la Entidad Estatal.

El esquema de coordinación central debe permitir conocer y coordinar la actividad de los compradores públicos, consolidar información y mejorar la posición negociadora del Estado. Las entidades comparten información que ordena y coordina Colombia Compra Eficiente para que los compradores públicos tomen decisiones informadas. No se trata de centralizar sino de coordinar. La autonomía administrativa y la descentralización no pueden ser una excusa para el desorden y la falta de información, en detrimento del valor por dinero que obtiene el sistema de compra y contratación pública.

La gestión eficiente del conocimiento busca compartir el conocimiento empírico y las experiencias, transmitir el conocimiento técnico especializado, fomentar la innovación y construir sabiduría.

La contratación pública es un asunto estratégico del funcionamiento del Estado puesto que:

Las políticas públicas se materializan a través de compras y contratos pues con su ejecución el Estado entrega a los ciudadanos los bienes, obras y servicios que necesitan.

Las compras públicas tienen un peso importante en la economía nacional pues representan más del 10% del PIB.

Es el último eslabón de la cadena presupuestal pues a través de ellas se ejecuta la mayor parte del presupuesto de las Entidades Estatales.

Es una herramienta de política industrial que permite desarrollar proveedores en todo el territorio nacional.

Su cobertura abarca todo el territorio nacional pues el Estado debe entregar bienes y servicios a los ciudadanos en todo el territorio.

Su buen funcionamiento permite a las Entidades Estatales entregar los bienes y servicios que tienen a cargo y en consecuencia, se legitiman frente a la ciudadanía.

A través de las compras y los contratos públicos las Entidades Estatales cumplen sus metas y objetivos.

La creación de Colombia Compra Eficiente como ente rector del sistema de compras y contratación pública supone la existencia misma de un sistema el cual es definido como el conjunto de normas, arreglos institucionales, capacidad de gestión, procedimientos y prácticas asociadas a la compra y la contratación pública.

El enfoque actual del sistema está en los resultados, lo cual da más discreción a los gerentes de compras para tomar decisiones dentro de un marco definido de ética, transparencia, y rendición de cuentas en términos de resultados, equidad y valor por dinero. La normativa necesita simplificación y actualización para dotar al sistema de compras y contratación pública de la flexibilidad necesaria para operar con una estructura legal en la cual los principios estén en la ley, las estructuras en los decretos y los detalles operacionales y procedimentales estén en manuales, guías y en los documentos estándar.

Lo anterior permite adaptar los manuales, guías y documentos estándar a los cambios en la demanda de las Entidades Estatales y en el mercado. En seguimiento de lo anterior el Decreto Ley 4170 de 2011 establece la función de elaborar y difundir instrumentos y herramientas que faciliten las compras y la contratación pública y la de desarrollar e implementar estándares y documentos tipo para las diferentes etapas de la gestión contractual pública. El Título V de las Disposiciones Especiales del Decreto 1510 de 2013 desarrolla las estipulaciones mencionadas del Decreto Ley 4170 de 2011.

El Decreto 734 de 2012 generó un avance al haber incluido en un solo cuerpo normativo cerca de 30 decretos. Sin embargo, este decreto tenía inconvenientes que han sido identificados por compradores y proveedores V.gr. El sistema de numeración utilizado, a pesar de ser conocido en Colombia (Decreto 2555 de 2010, que recoge las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores) no es consistente en: (a) el número de dígitos y el tipo de disposición numerada porque no hay un parámetro único para establecer la numeración de 2, 3, 4, 5 o inclusive 6 dígitos; (b) el uso de párrafos no es propio de la nomenclatura utilizada; y (c) los párrafos son utilizados indistintamente en las disposiciones con numeración de 3, 4 y 5 dígitos.

Como consecuencia de lo anterior, surgió el Decreto 1510 de 2013, entre cuyas modificaciones al sistema de compras y contratación del Estado Colombiano, tenemos:

Análisis del sector económico y de los oferentes por parte de las Entidades Estatales.

El artículo 15 del Decreto 1510 señala el deber de la Entidad Estatal de hacer el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. El punto de partida del análisis es el objeto del contrato y en consecuencia, de éste depende el alcance del análisis. La modalidad de selección no es relevante para determinar la procedencia o no de análisis del sector y mucho menos su alcance.

La función de compras debe estar orientada a satisfacer las necesidades de las Entidades Estatales y a obtener el mayor valor por el dinero público. Las Entidades Estatales deben entender claramente cuál es su necesidad y cómo pueden satisfacerla, por lo cual, deben conocer y entender cómo y con quién pueden establecer la relación que permite satisfacer la necesidad identificada. Para el efecto es necesario que las Entidades Estatales conozcan el contexto en el cual los posibles proveedores desarrollan su actividad.

Entender el mercado del bien o servicio que la Entidad Estatal pretende adquirir permite diseñar el Proceso de Contratación con la información necesaria para alcanzar los objetivos de eficacia, eficiencia, economía, promoción de la competencia y manejo del Riesgo.

El artículo 15 del Decreto 1510 de 2013 establece el deber de las Entidades Estatales de analizar el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de Riesgo.

Colombia Compra Eficiente presenta una guía para elaborar estudios del sector relativo al objeto del Proceso de Contratación y para su análisis.

Estructura del Análisis Económico de Sector

Una vez la Entidad Estatal define su necesidad, debe identificar el bien, obra o servicio que satisfacen tal necesidad, utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios y el sector al cual pertenecen. El análisis del sector económico permite establecer el contexto del Proceso de Contratación, identificar algunos de los Riesgos y determinar los requisitos habilitantes.

El análisis del sector debe cubrir tres áreas:

- A. Análisis del mercado
- B. Análisis de la demanda
- C. Análisis de la oferta

Estudios del sector en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y contratación directa.

El análisis del sector hace parte de la planeación del Proceso de Contratación y materializa los principios de planeación, de responsabilidad y de transparencia consagrados en la Ley 80 de 1993.

El estudio del sector es necesario en los Procesos de Contratación. La modalidad de selección del Proceso de Contratación no es relevante para determinar la procedencia o no del análisis del sector. Colombia Compra Eficiente establece algunas recomendaciones para realizar estudios de sector en Procesos de Contratación para las modalidades de contratación directa y mínima cuantía.

Contratación directa

En la contratación directa, el análisis del sector debe tener en cuenta el objeto del Proceso de Contratación, particularmente las condiciones del bien o servicio y las ventajas que representa para la Entidad Estatal contratar el bien o servicio con el aspirante correspondiente, la forma como se acuerda la entrega de bienes o servicios, los plazos, cantidades contratadas, forma de pago y de entrega y en general demás condiciones previstas por las partes. El análisis del sector debe permitir a la Entidad

Estatad sustentar su decisión de hacer una contratación directa, la elección del proveedor y la forma en que se pacta el contrato desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y economía.

La Entidad Estatal debe consignar en los Documentos del Proceso, bien sea en los estudios previos o en la información soporte de los mismos, una reflexión sobre el sector que cubra los aspectos de que trata el artículo 15 del Decreto 1510 de 2013. En un contrato de prestación de servicios profesionales, el análisis del sector depende del objeto del contrato y de las condiciones de idoneidad y experiencia que llevan a contratar a la persona natural o jurídica que está en condiciones de desarrollar el objeto del Proceso de Contratación. Por ejemplo, si se trata de la contratación de un abogado para llevar un proceso judicial, la Entidad Estatal debe hacer una reflexión sobre la necesidad de contratar el servicio y las condiciones de los Procesos de Contratación que ha adelantado la Entidad Estatal en el pasado para contratar ese tipo de servicios, teniendo en cuenta plazos, valor y forma de pago.

Mínima Cuantía

En los Procesos de Contratación de mínima cuantía el alcance del estudio de sector debe ser proporcionado al valor del Proceso de Contratación, la naturaleza del objeto a contratar, el tipo de contrato y a los Riesgos identificados para el Proceso de Contratación.

Por ejemplo, no es necesario hacer un estudio extensivo de las condiciones generales de los potenciales oferentes, definir el PIB industrial o estudiar la estructura de los estados financieros de los posibles proveedores y de la industria. En estos casos, es necesario revisar las condiciones particulares de otros Procesos de Contratación similares, acopiar información suficiente de precios, calidad, condiciones y plazos de entrega con otros clientes del proveedor públicos o privados, solicitar información a los proveedores, verificar la idoneidad de los mismos y plasmar tal información en los Documentos del Proceso, siempre con el propósito de que la decisión de negocio sea adecuada y garantice la satisfacción de la necesidad de la Entidad Estatal, cumpliendo los objetivos de eficiencia, eficacia y economía.

Si a pesar de tratarse de un Proceso de Contratación de mínima cuantía, el objeto a contratar es muy importante para la Entidad Estatal o si los Riesgos exigen un tratamiento especial como en el caso que se ofrezcan comúnmente en el mercado plazos largos de entrega del bien o servicio, entonces el análisis de sector debe ser más complejo y agregar mayor información general y detallada de los potenciales proveedores y el sector.

Alternativas de Control con ocasión de la nueva metodología.

Se recomienda por parte de la OCI realizar ajustes al formato GADF-F-025 “Estudio de Conveniencia y Oportunidad” y acoplarlo al Decreto 1510 de 2013.

Seguir las pautas antes mencionadas por parte de la dependencia encargada de la realización de este tipo de contratos.

Para la realización del presente Boletín se tuvieron en cuenta las instrucciones impartidas por la AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - www.colombiacompra.gov.co.

Una feliz semana para todos!

Diego Orlando Bustos Forero

Jefe de Oficina - 7

Oficina de control Interno

Presidencia

PBX: 571 - 3791720 Ext: 1422

Calle 26 Nro. 59 - 51 Edificio T4, Piso 2

Bogotá D.C. – Colombia - www.ani.gov.co