



Munich Personal RePEc Archive

Analysis of public procurement processes in Colombia's main municipalities and departments during fiscal year 2016

Vargas Villamizar, Álvaro Javier

Universidad Santo Tomás

November 2018

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/100498/>
MPRA Paper No. 100498, posted 20 May 2020 08:03 UTC

Análisis de los procesos de contratación pública en los principales municipios y departamentos de Colombia durante la vigencia fiscal 2016

Álvaro Javier Vargas Villamizar¹

Resumen

Los procesos de contratación pública pueden verse permeados por actos de corrupción que pueden distorsionar los mecanismos de asignación eficiente. En tal sentido, el objetivo del presente artículo es realizar una aproximación a la legislación vigente en contratación pública en Colombia, a la teoría de subastas y la teoría de corrupción. La metodología utilizada es el análisis deductivo a través del uso de herramientas cualitativas de análisis y las estadísticas descriptivas dentro del componente cuantitativo. Con el propósito de obtener muestras representativas, se decidió seleccionar los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca, Atlántico, Meta, Boyacá, Córdoba, Nariño, Santander, Bolívar y los municipios de Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Medellín y Cartagena. Se tomó información a través del SECOP I de 33.995 contratos estatales y se realizó seguimiento a los procesos contractuales de 252 licitaciones. Se encontró que existe una tendencia hacia el ahorro en los procesos en los cuales existen múltiples oferentes, también que los contratos de licitación pública en realidad representan una minoría relativa respecto a las otras modalidades de contratación.

Palabras clave: contratación pública, sobornos, corrupción y subastas.

Clasificación JEL: B41, C90, D73, H57.

Abstract

Public procurement processes can be permeated by acts of corruption that can distort efficient allocation mechanisms. In this sense, the objective of this article is to make an approximation to the current legislation in Colombia, to the theory of auctions and to the theory of corruption. The methodology used is a deductive analysis with qualitative analysis tools and descriptive statistics within the quantitative component. With the intention to get representative samples, the departments of Antioquia, Cundinamarca and Valle del Cauca, Atlántico, Meta, Boyacá, Córdoba, Nariño, Santander, Bolívar and the municipalities of Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Medellín and Cartagena were selected. The information was taken from the SECOP I of 33,995 public contracts and a follow-up of 252 procurement processes. It was found that there is a trend towards savings in the processes in which there are multiple bidders, also that public tender contracts represent a minimum relative participation over the other public procurement modalities.

Keywords: public procurement, bribes, corruption and auctions.

JEL Classification: B41, C90, D73, H57.

¹ Economista y Magíster en Economía y Desarrollo. Docente de la Facultad de Economía de la Universidad Santo Tomás - Correo electrónico alvaro.vargas@ustabuca.edu.co.

Introducción

El propósito del presente documento es hacer un análisis de las principales falencias de la contratación pública en Colombia y realizar seguimiento a las dinámicas de los procesos de contratación, específicamente en la modalidad de Licitación Pública, actividad que se encuentra estipulada en el inciso 1 del Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y reglamentada a través del Artículo 2.2.1.2.1.1.1. del Decreto 1082 de 2015 emanado por el Departamento Nacional de Planeación.

Particularmente se desea hacer realizar una descripción de los procesos contractuales liquidados o celebrados durante la vigencia fiscal del año 2016, mostrar cuántos proponentes tuvo el proceso, el valor presupuestado por las diferentes dependencias a través del Certificado de Disponibilidad Presupuestal y el valor de la cuantía definitiva. Por tal razón, se desea hacer una aproximación acerca de las dinámicas propias de los procesos de licitación pública, su participación relativa dentro de las otras modalidades de contratación y la existencia o no de ahorro de recursos públicos en la adjudicación o posibles sobrecostos.

Los datos de la presente investigación se obtuvieron del Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOPI- a través de la información pública disponible en la página www.contratos.gov.co, utilizando como mecanismo de selección las categorías para los departamentos que estipula la Contaduría General de la Nación. Con el ánimo de obtener muestras representativas, se decidió seleccionar los departamentos de Categoría Especial: Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca, así como los de Categoría I: Atlántico, Meta, Boyacá, Córdoba, Nariño, Santander y Bolívar. En cuanto a los municipios, se utilizó la misma metodología que para los departamentos, pero únicamente se tuvieron en cuenta los de Categoría Especial debido al volumen de municipios y contratos. Los municipios elegidos fueron: Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Medellín y Cartagena.

De acuerdo con lo anterior, se tomó información 33.995 contratos estatales, de los cuales 20.569 corresponden a los departamentos y 13.426 a los

municipios. Adicionalmente, se realizó seguimiento a los procesos contractuales de 252 licitaciones, 110 de los departamentos y 142 correspondientes a los municipios.

El desafío de la asignación eficiente en la contratación pública

De acuerdo con Gorbaneff (2003) el principal desafío de la contratación pública radica en la forma de crear una estructura organización óptima. Particularmente, los contratos públicos pueden tener una tendencia de funcionamiento ineficiente en la medida que el mecanismo de asignación diseñado falla y no elige al contratista óptimo.

Por tal razón, este proceso de contratación generalmente está permeado por actos desleales y corruptos, que atentan contra los principios de la Administración Pública plasmados en el Artículo 23 de la Ley 80 1993 de transparencia, economía y responsabilidad; bajo los cuales deben ser realizados los procesos contractuales en el marco de la moralidad y ética pública para dar cumplimiento a asignaciones eficientes y eficaces.

Una muestra empírica de lo mencionado anteriormente son los Resultados del Observatorio de Contratación 2016 de la Cámara Colombiana de Infraestructura en donde se hizo seguimiento a 45 entidades públicas, en donde se revisaron 45.001 procesos de selección, y se tomó una muestra de 1.180 procesos de licitación en el sector de infraestructura de transporte, que representó el seguimiento a 1.246 contratos adjudicados, cuyo monto ascendió a 1,52 billones de pesos.

En él se presenta un escalafón de las mejores y peores entidades territoriales y nacionales de acuerdo con sus procesos de contratación, en donde se evidenció que en los municipios el 87 % de los contratos se adjudicaron en un proceso con único oferente y en el caso de los departamentos este fenómeno ascendió al 71%.

Uno de los grandes problemas en la contratación pública es que ésta posee un alto componente burocrático, donde la elaboración de los pliegos de

condiciones que definen el criterio de selección de los posibles contratistas recae en la discrecionalidad del burócrata delegado para llevar a cabo el proceso contractual. Esta situación conlleva a que se puedan generar incentivos a la entrega de sobornos, para así favorecer a un proponente en particular a través de la imposición de barreras de entrada al proceso de adjudicación a otras firmas competidoras, para así garantizar la postulación de un solo proponente y asignar de manera arbitraria un contrato.

En el caso colombiano, este irregular es puesto en marcha a través de un mecanismo de elusión de las leyes, debido a que la normatividad vigente lo permite. Por tal razón, llevar a cabo este tipo de actividades configura un aprovechamiento de una fisura en la ley, porque a través del Artículo 2.2.1.2.1.2.2 del Decreto 1082 del 2015 en el numeral 5 en se especifica lo siguiente:

Si en el Proceso de Contratación se presenta un único oferente cuyos bienes o servicios cumplen con la ficha técnica y está habilitado, la Entidad Estatal puede adjudicarle el contrato al único oferente si el valor de la oferta es igual o inferior a la disponibilidad presupuestal para el contrato, caso en el cual no hay lugar a la subasta inversa (p.23).

A raíz de lo expuesto anteriormente, esta situación configura un problema, porque a la luz de la teoría de subastas, para que una subasta sea eficiente en términos bilaterales, es necesario que el número de *bidders* o licitadores sea mayor a uno. En este sentido, por inducción hacia atrás, cada de los participantes del proceso de contratación realizará una propuesta muy cercana a la valoración verdadera que cada agente le da a la adjudicación del contrato; valoración que el contratante -Estado- debido a asimetrías de información desconoce, por lo que el equilibrio tiende a que los licitadores realicen propuestas más beneficiosas para el subastador, redundando de esta forma en un beneficio social agregado debido a que el Estado representa los intereses colectivos.

Pero la eficiente asignación de contratos se puede ver desfigurada por la entrega de sobornos a los funcionarios públicos, para de esta forma generar un

efecto expulsión a los otros licitadores que podría eliminar la eficiencia del proceso de contratación pública. Ello debido a que, al no existir pluralidad de oferentes, no existen incentivos definidos para realizar una propuesta competitiva que beneficie al contratante, que en este caso es el Estado. Por tal motivo, pueden existir grandes incentivos por parte de contratistas privados a ofrecer sobornos al burócrata que está encargado de redactar el pliego de condiciones con los requisitos habilitantes para favorecerle particularmente.

Es entonces que a gracias a la entrega de sobornos, el burócrata distorsiona el proceso de elaboración del pliego de condiciones, redactando una serie de requisitos *prefabricados* con la clara intención de eliminar la competencia, y de esta forma, favorecer los intereses individuales de quien entrega el soborno a través de la adjudicación del contrato, sin que necesariamente su oferta sea la más beneficiosa para la entidad estatal.

Por tal razón, dentro del sistema de contratación pública existen claros incentivos a la entrega de sobornos para eliminar la competencia, debido a que gracias a ello se pueden incrementar los costos del contrato y allí sumergir el valor del soborno, lo que configuraría un tipo de malversación de fondos públicos dado que éstos van a parar directamente a los bolsillos de un privado de manera indebida.

En este sentido, la existencia cierta discrecionalidad a la hora de seleccionar quiénes podrán ser los futuros oferentes, generarían un conjunto de incentivos que propician la formulación de estrategias poco transparentes por parte de algunos contratistas quienes, con el ánimo de obtener mayores rentas, plantean como opción la compra de cierto favorecimiento dentro del proceso de subasta. De esta forma se crea un proceso de contratación de uno o muy pocos oferentes.

Marco teórico

Las subastas

Una subasta es un mecanismo con un conjunto de reglas que toma como base una serie de ofertas de los licitantes *bidders* para determinar a quién se vende o compra determinado bien o servicio.

Generalmente las subastas son implementadas en mercados que configuran un monopolio o un monopsonio, es decir, en donde hay un solo vendedor o un solo comprador consecutivamente.

Las subastas son un mecanismo eficiente para realizar transacciones en este tipo de mercados debido a que, por sus características, no existe suficiente información en el mercado que permita conocer cuál es el precio de intercambio. Es por esta razón que, por ejemplo, las grandes obras de arte, debido a que son únicas en el mundo, carecen de un precio en el mercado, y debido a esto, el vendedor de la obra no conoce con certeza cuánto dinero estarían dispuestos a pagar los coleccionistas por ésta.

Es allí donde radica la importancia del mecanismo de subasta, porque permite al vendedor o comprador - en los casos de subastas de compra- conocer cuál de todos los agentes del mercado estaría dispuesto a ofertarle la propuesta que más le beneficie, por lo que, en principio, es un mecanismo por excelencia de maximización de la utilidad del subastador. Teniendo en cuenta lo anterior, la mayoría de los autores que han estudiado las subastas concuerdan en que es un proceso realizado desde la antigüedad con el propósito de buscar la mejor asignación posible de recursos. En este sentido según Usategui (2003) Heterodoto documenta que en la antigua Babilonia aproximadamente en el 500 a.C. ya se utilizaba este tipo de herramienta de asignación para realizar todo tipo de transacciones.

Por lo tanto, la utilización de las subastas ha estado ligada desde hace muchos años con la economía, especialmente con temas de intercambio de recursos que generalmente son escasos o que por su naturaleza no posee un sistema de precios regulado por el mercado. En la actualidad el uso de las subastas está ampliamente implementado en diversos mercados, entre los cuales se encuentran joyas, antigüedades, puertos pesqueros, comercio de flores y en muchos concursos públicos para proveer suministros o la realización de obras públicas (Usategui, 2003).

Cada organizador de subastas posee la libertad de elegir el tipo y las reglas que se encuentran dentro

del mecanismo, quiénes pueden participar, cómo se realizarán la ofertas y cuál será el criterio para seleccionar al ganador. Dentro de la lógica de las subastas, todo lo mencionado anteriormente debe ser de conocimiento común por parte de todos los participantes, porque estas reglas de juego no podrán modificarse después de haber dado inicio. Por consiguiente, tanto el subastador como los licitantes se adhieren y comprometen a cumplir y respetar las reglas del proceso de subasta.

En la academia se han estudiado las subastas desde diversas literaturas, para el caso particular de la presente columna, la microeconomía ha jugado un papel muy importante dentro de su estudio, particularmente a través del uso de las herramientas que brinda la teoría de juegos, al tratarse de un fenómeno en el que existe interdependencia estratégica y de utilidad, configurándolo particularmente como un tema candidato para poder ser estudiado desde esta perspectiva.

Autores como Vickrey (1961) y Binmore y Klemplerer (2002) han realizado aportes significativos en esta literatura, mostrando cómo estos mecanismos de acuerdo con su diseño pueden resultar como herramientas útiles a la hora de realizar intercambios o en su defecto asignar recursos o derechos de propiedad. En ese sentido, es necesario aclarar que, dependiendo de las características del mercado, es útil o no utilizar cierto tipo de subasta, porque es de recordar al final, que el principal propósito de la misma es buscar una asignación eficiente.

Debido a que existe varios tipos de subastas, y muchas más que son modificaciones o ampliaciones de las más importantes, Varian (2011) hace una recopilación de las más famosas y cuáles son sus reglas de juego. En ese orden se encuentran:

- i) **Subasta inglesa:** Esta es un tipo de subasta en la que los participantes empiezan la puja con un precio de reserva y mínimo establecido por el subastador, y secuencialmente van aumentando su oferta. El licitante que haga la puja más alta gana la subasta, teniendo éste que pagar el valor de la puja ganadora.

- ii) **Subasta Holandesa:** En esta subasta el organizador de la misma fija un precio alto que va disminuyendo de manera secuencial, la misma concluye cuando uno de los licitadores presentes manifiesta que está dispuesto a pagar el precio anunciado. Generalmente este es un tipo de subasta de asignación rápida, en donde el precio va bajando generalmente cada cierto tiempo al ritmo de un reloj o a viva voz por parte del subastador.
- iii) **Subasta a sobre cerrado a primer precio:** Este tipo de subasta permite que cada uno de los licitantes presente en un sobre cerrado el precio que está dispuesto a pagar por lo que el subastador está ofertando, este proceso se debe realizar dentro de un plazo establecido y los licitantes no conocen las ofertas de los demás. Al final el ganador de la subasta será el licitador que haya ofertado el mayor precio. Generalmente este tipo de subastas son las empleadas en la administración pública para la asignación de concesiones de carreteras, recursos mineros o licencias de operación de telecomunicaciones.
- iv) **Subasta Vickrey:** Es un tipo de subasta similar a la de sobre cerrado a primer precio, pero varía en que a pesar de que el ganador es el licitante que oferta el precio más alto, éste solo deberá pagar el segundo precio más alto. Dentro de las propiedades interesantes de este tipo de subastas se encuentra la posibilidad de que los licitantes oferten precios muy cercanos a su valoración verdadera del bien por el que están pujando.

En síntesis, el uso de las subastas en mercados imperfectos es una herramienta útil para el intercambio, que permite al subastador tener la posibilidad de obtener información valiosa del mercado para realizar la adjudicación que más le convenga. Como resultado de ello, en la actualidad los gobiernos utilizan las subastas como un mecanismo idóneo para la adjudicación de concesiones viales y contratos de provisión de bienes y servicios al Estado.

Corrupción

De acuerdo con Aidt (2003) existen por lo menos tres condiciones básicas que son necesarias para que pueda existir la corrupción: la primera es el poder

discrecional de un funcionario público relevante; la segunda es la existencia de rentas económicas que puedan ser extraídas; y la tercera es suficiente debilidad institucional.

Este es un fenómeno amplio que puede presentarse de diferentes maneras como: el soborno, la malversación de fondos en las organizaciones privadas y públicas, y el comportamiento de búsqueda de rentas en general. Sin embargo, todas sus manifestaciones se pueden condensar en la definición dada por Transparencia Internacional, a saber: “el abuso del poder para beneficio propio”. Etimológicamente, corrupción significa “contaminar, menoscabar la pureza”, del latín es el participio pasado de *corrumpere* que significa “destruir”.

Una segunda definición, además de la de Transparencia Internacional, que va en el mismo sentido es la presentada por Khan (2004), quien define la corrupción como un intercambio entre un agente privado -o un grupo- y un agente público, donde el agente público ofrece algo a un privado que no iba a obtener de otro modo.

Es evidente que dentro de estas definiciones se puede abarcar una gran cantidad de situaciones y diversas prácticas corruptas que van más allá de tan solo el soborno, por lo cual es conveniente tener en cuenta las posibles maneras en que privados pueden relacionarse con funcionarios públicos. En ese sentido, se puede usar como referencia una tipología presentada por Hellman, Jones y Kaufmann (2000), donde dividen los tipos de corrupción según los mecanismos a través de los cuales las empresas o particulares pueden ejercer control sobre el Estado. Las categorías son:

- i) **Grand corruption:** pagos privados, ilícitos y no transparentes a los funcionarios públicos que tratan de modificar la formación de las leyes, normas, decretos y reglamentos. En concreto, se habla de sobornos a servidores públicos de alto nivel para el cambio de las reglas del juego con el fin de favorecer intereses privados. Básicamente, se refiere a aquellos casos donde personas adineradas son la parte detrás del telón, por lo cual a pesar de no ser legalmente quienes poseen

el poder de decisión, en la práctica son quienes toman las decisiones.

- ii) **Petty Corruption:** es una forma de corrupción que es perseguida por agentes de nivel medio o bajo que pueden ser muy mal pagados y que dependen de rentas relativamente pequeñas pero ilegales. Aunque la *Petty Corruption* suele implicar sumas mucho más pequeñas, las cantidades no son insignificantes para los individuos afectados por ella. La pequeña corrupción afecta desproporcionadamente a los miembros más pobres de la sociedad, que pueden experimentar peticiones de sobornos regularmente en sus encuentros con la administración pública y los servicios como hospitales, escuelas, autoridades locales de licencias, policía, autoridades tributarias.

Además de las categorías mencionadas, existe otra forma en que la corrupción puede surgir: la malversación de fondos. Esta práctica consiste en el acto de apropiarse indebidamente de recursos que han sido confiados a su cuidado, pero que son propiedad de otra persona (Bardhan, 1997).

En otras palabras, este fenómeno se da cuando el encargado de manejar unos fondos, que no le pertenecen, decide tomar para sí cierta parte de ellos. Donde es evidente que cualquier tipo de corrupción genera externalidades negativas sobre la sociedad debido a que los recursos que se suponen deberían utilizarse para el bien común terminan en manos de terceros.

Ahora bien, al igual que la mayoría de las actividades ilegales, la corrupción había sido estudiada y combatida partiendo del trabajo seminal en economía del crimen de Becker (1968). Este enfoque plantea la idea que los criminales, al igual que el resto de los agentes económicos, son racionales y buscan maximizar su utilidad, en donde realiza un análisis costo beneficio en el cual la decisión de cometer una actividad delictiva se ve influenciada por tres factores, a saber: ganancias obtenidas del delito, penas potenciales al ser descubierto y probabilidad de ser descubierto.

Sin embargo, si se parte de la racionalidad de los criminales se tendría como resultado que nunca

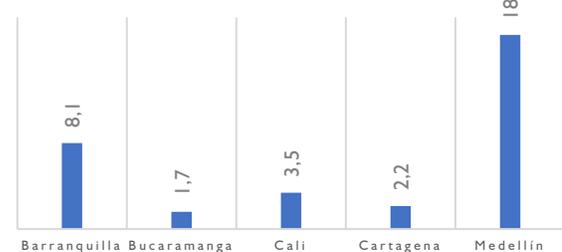
existiría la corrupción, pues, debido a que es un acuerdo ilegal no se puede realizar contratos que obliguen a la contraparte a cumplir con su parte del trato. Entonces lo que hace posible que emerja la corrupción en primer lugar son dos preferencias sociales: la reciprocidad y la confianza.

Análisis descriptivo de la contratación

a. Participación de oferentes

La participación de los oferentes es muy importante a la hora de adelantar procesos de licitación pública, de hecho, se espera que entre más proponentes existan dentro del proceso, se podría garantizar la pluralidad y la existencia de ofertas competitivas que en principio beneficiarían las arcas del Estado. Respecto a este ítem y teniendo en cuenta la información de la Figura 1 se encontraron diferencias significativas en los niveles de participación de los proponentes por las ciudades de Categoría Especial; se destaca la alta participación de firmas en los procesos licitatorios en la ciudad de Medellín en donde en promedio cada proceso contó con 18.37 proponentes, seguido por Barranquilla con 8.11, Cali con 3.46, Cartagena con 2.18 y Bucaramanga con 1.66.

Figura 1: Promedio de proponentes en las licitaciones públicas por municipio



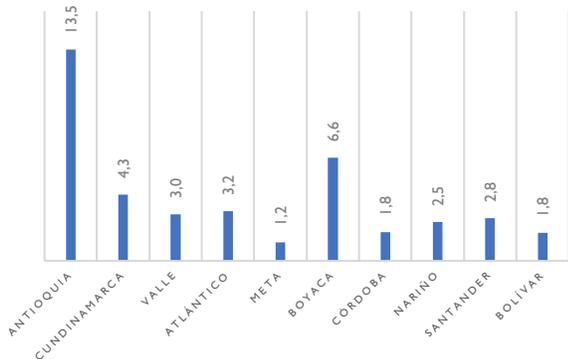
Fuente: SECOP – cálculos del autor

De acuerdo con lo anterior, llama la atención la situación de Bucaramanga y Cartagena, municipios en donde la cantidad de proponentes en promedio ronda solo dos oferentes, haciendo un análisis de las licitaciones se encontró que en el caso de Bucaramanga el 62 % de las licitaciones fueron adjudicadas en procesos de un solo oferente, a diferencia del caso de Cartagena que, a pesar de su promedio relativamente bajo, solo el 27 % fueron adjudicados a un solo oferente.

De acuerdo con la tendencia de los municipios, en el caso de los departamentos Antioquia es el que en promedio más oferentes tuvo en sus procesos de contratación con 13.5, seguido por Boyacá con 6.6 y Cundinamarca con 4.3. A pesar de ello, también se observó que departamentos como Meta -1.2-, Córdoba -1.8- y Bolívar -1.8- presentan en promedio dentro de sus procesos de subasta pública menos de dos participantes.

Teniendo en cuenta la Figura 2, la dinámica de participación de licitantes en los procesos de contratación pública en los departamentos en promedio presentó menos dinamismo para los contratos liquidados en la vigencia fiscal del 2016. En el caso de la muestra de los municipios se presentó una media de 6.8 proponentes, y en los departamentos 4.1; pero a pesar de ello es necesario destacar que hubo más concentración sobre la media en los departamentos, lo que muestra que la diferencia entre proponentes por departamento fue relativamente menos que en los municipios, evidenciando así una desviación estándar de 3.5 para los departamentos y 6.9 para los municipios.

Figura 2: Promedio de proponentes en las licitaciones públicas por departamento



Fuente: SECOP – cálculos del autor

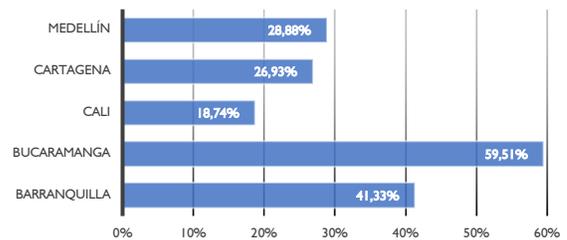
b. Participación de la licitación pública en la contratación

La Ley 1150 de 2007 manifiesta que el principal método de contratación en la administración pública es la licitación, exceptuando el proceso en algunos casos particulares como el monto, el objeto, el contratista y el tipo de contrato. En este sentido, es

eficiente que la licitación como mecanismo de contratación, al utilizar un instrumento de subasta inversa sea utilizada como principal mecanismo, de esta forma se podría garantizar la eficiencia de la asignación ante el problema de selección adversa en el que se ve enfrentado el Estado para elegir al mejor contratista.

En este sentido, de acuerdo con la Figura 3 el municipio de Bucaramanga fue el que más contratos adjudicó relativamente a través de la licitación pública con el 59,51 %, seguido por Barranquilla con 41,33 %, Medellín con 28,88 %, Cartagena con 26,93 % y por último Cali con 18,74 %.

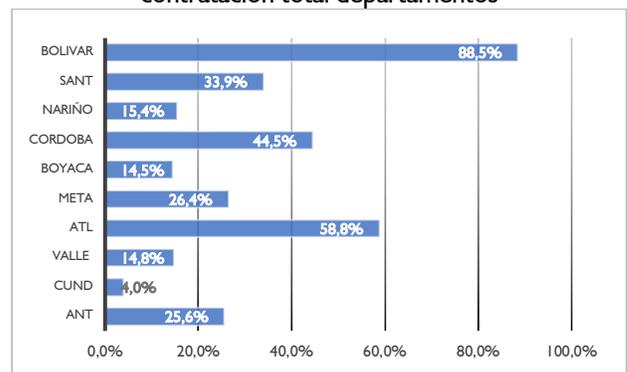
Figura 3: Participación relativa de la licitación dentro de la contratación total municipios



Fuente: SECOP – cálculos del autor

En cuanto a los departamentos, se encontró que existe amplia variación de la participación de la licitación dentro de la modalidad de contratación, las gobernaciones de Bolívar, Atlántico y Córdoba fueron las que más recursos destinaron a convocar licitaciones públicas. En contraste, Cundinamarca, Boyacá y Valle del Cauca fueron los que menos recursos de contratación asignaron a través de esta modalidad de contratación.

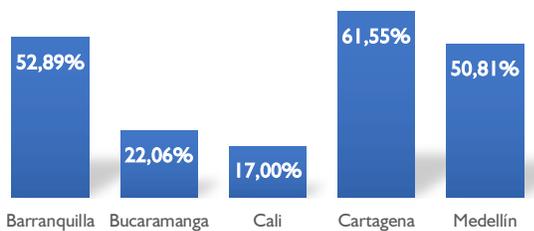
Figura 4: Participación relativa de la licitación dentro de la contratación total departamentos



Fuente: SECOP – cálculos del autor

A pesar de que la legislación vigente permite ciertas excepciones a la hora de contratar de manera directa, podría entenderse que un excesivo nivel de contratación directa podría ser interpretado como un mecanismo para el direccionamiento de recursos públicos. En ese sentido, con información de la Figura 5 se observó que Cartagena es el municipio que realiza más contratación directa con el 61,55 % de su presupuesto contractual, seguido por Barranquilla con 52,89 %, Medellín con 50,81 %, Bucaramanga con 22,06 % y Cali con 17,00 %.

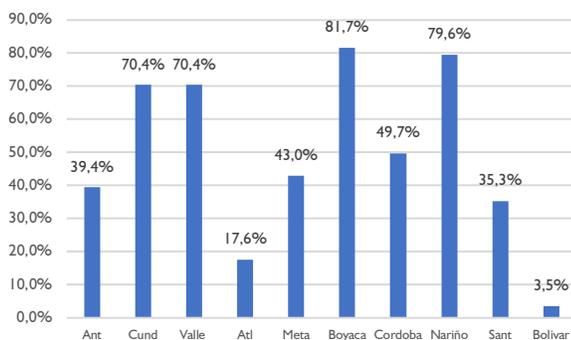
Figura 5: Participación relativa de la contratación directa municipios



Fuente: SECOP – cálculos del autor

En los departamentos como se puede observar en la Figura 6, se encuentran altas concentraciones de contratación directa en departamentos como Boyacá, Nariño, Valle del Cauca y Cundinamarca. En contraste, Atlántico, Bolívar y Santander fueron las gobernaciones departamentales que menos contrataciones públicas relativas liquidaron en la vigencia 2016.

Figura 6: Participación relativa de la contratación directa departamentos



Fuente: SECOP – cálculos del autor

c. Monto de adjudicación

La subasta inversa de la licitación pública permite a los entes del Estado la posibilidad de contratar productos y servicios de calidad al menor precio posible en el mercado. En cada uno de los procesos se establece un valor máximo a pagar por dicho contrato, tal información se plasma en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal –CDP-. Todo valor inferior al CDP bajo el cual se adjudique el contrato, es ganancia para las arcas públicas, por lo que, en principio, se estaría cumpliendo con los postulados del Artículo 23 de la Ley 80 de 1993, de eficiencia y economía en la administración pública.

En la Figura 7 se observa que Cartagena fue el municipio que en promedio pagó menos por sus contratos a la hora de adjudicarlos, pagando en promedio 11,56 % menos de lo que tenía presupuestado para sus contratos. Esta conducta fue seguida por Cali con 8,22 % menos, Barranquilla 7,81 %, Medellín con 4,55 % y por último Bucaramanga con 0,29 % menos.

Figura 7: Diferencia entre el presupuesto oficial y el precio de adjudicación

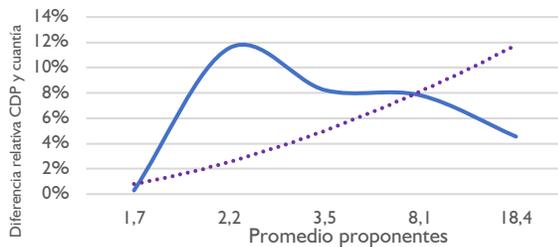


Fuente: SECOP – cálculos del autor

El caso de Bucaramanga llama la atención, debido a que su ahorro relativo es el menor de todos los municipios que hacen parte del estudio, pero también por coincidencia es el municipio que menos proponentes en promedio registró en sus procesos de licitación. Ello podría dar evidencia que en la medida en que más oferentes son participes de los procesos de contratación pública, particularmente en este caso la modalidad de licitación, el nivel de ahorro estatal sería mayor. Entendido este último como diferencias más grandes entre el CDP y la cuantía del contrato adjudicado.

La afirmación anterior es apoyada por los datos contenidos en la Figura 8, en la que, si bien el comportamiento de ahorro no es estrictamente creciente en la medida que aumenta el número de oferentes, si se observa una tendencia positiva en la medida que existen más oferentes dentro del proceso de asignación contractual.

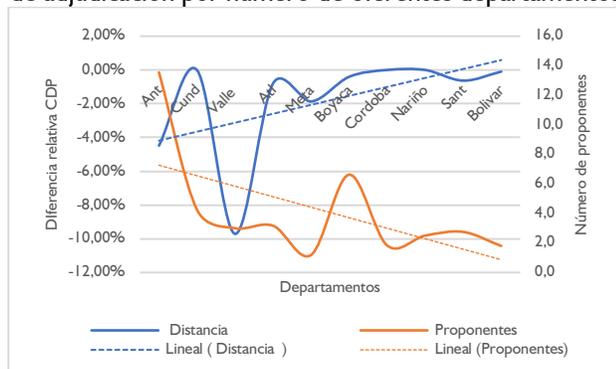
Figura 8: Diferencia entre el presupuesto oficial y precio de adjudicación por número de oferentes municipios



Fuente: SECOP – cálculos del autor

En el caso de los departamentos también se observa en la Figura 9 un comportamiento similar al de los municipios, en donde comparando la diferencia entre el monto del CDP y el valor efectivo de adjudicación del contrato, se evidencia que entre mayor es el número de proponentes que hacen parte del proceso de la licitación pública, mayor es la distancia existente entre el CDP y la adjudicación, lo que lleva a aumentar los niveles de ahorro dentro del proceso.

Figura 9: Diferencia entre el presupuesto oficial y precio de adjudicación por número de oferentes departamentos



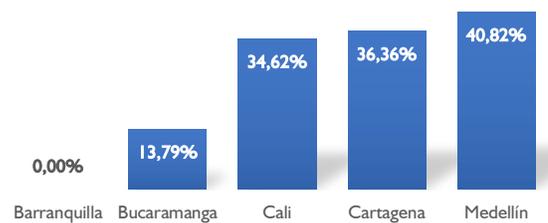
Fuente: SECOP – cálculos del autor

d. Sobrecostos

De acuerdo con la matriz de riesgos, y del origen de la externalidad que retrase o genere costos adicionales dentro de los procesos contractuales, se pueden presentar sobrecostos que deben ser pagados por la entidad estatal. Dichos sobrecostos generan un detrimento al patrimonio público y obedecen generalmente a fallas específicas en la planeación y evaluación de escenarios en los que se tengan en cuenta la mayoría de las contingencias probables.

La Figura 10 muestra los niveles de sobrecostos encontrados en las licitaciones, donde se encuentra que Medellín es el municipio que más número de contratos con sobrecostos tuvo en el 2016, con 40,82 % del total de sus licitaciones, seguido por Cartagena con 36,36 %, Cali con 34,62 % y Bucaramanga con 13,79 %.

Figura 10: Porcentaje de contratos de licitación pública con sobrecostos municipios



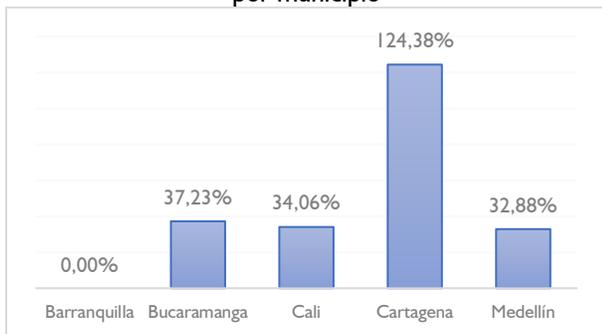
Fuente: SECOP – cálculos del autor

En cuanto al nivel de sobrecostos relativos a los contratos desembolsados, en la Figura 11 se encontró que Cartagena es el municipio que más debió pagar estas contingencias, debido a que el promedio de sus sobrecostos ascendió al 124,38 %. Dicho lo anterior, básicamente Cartagena pagó en promedio más del doble al momento de liquidar sus contratos que lo que se había presupuestado pagar en el momento de la adjudicación, seguido por Bucaramanga con 37,23 %, Cali 34,06 % y Medellín con 32,88 %. Por su parte, Bucaramanga fue el municipio que menos ahorró a la hora de adjudicar sus contratos y el segundo que más pagó sobrecostos de la muestra de estudio.

La evidencia empírica muestra que, si bien es eficiente ahorrar en los montos de la adjudicación de los contratos, es imperativo también prestar

atención a los escenarios de riesgo y llevar a cabo un amplio ejercicio de planeación, debido a que la totalidad del ahorro en la adjudicación no alcanza a cubrir la mitad de los sobrecostos generados post adjudicación.

Figura 11: Porcentaje de sobrecostos de las licitaciones por municipio

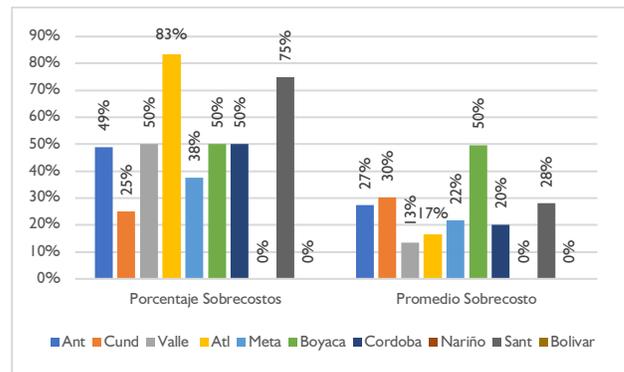


Fuente: SECOP – cálculos del autor

En cuanto a los departamentos, en la Figura 12 se observa que Boyacá, Cundinamarca y Santander son los que más presentan sobrecostos relativos al valor de la adjudicación del contrato. En este sentido, en el caso de Boyacá se llegó a pagar en promedio hasta 50 % más por cada contrato adjudicado a través de licitación pública. Es necesario destacar de Nariño y Bolívar no presentan sobrecostos en los datos debido a que los contratos no se habían liquidado en su totalidad en el 2016.

Referente al número de contratos con sobrecostos, el 83 % de los contratos de licitación pública adjudicados por la Gobernación del Atlántico presentó algún tipo de sobrecosto, seguido por Santander -75%- Valle, Boyacá y Córdoba -50%-. Esta información muestra que las gobernaciones tienen sobrecostos en un porcentaje significativo de sus contratos, lo que evidencia grandes falencias en la planeación de los costos reales de los proyectos, mostrando de esta forma que no solo es importante evaluar el monto de la adjudicación del contrato, sino en realidad cuanto se terminó pagando por éste al final.

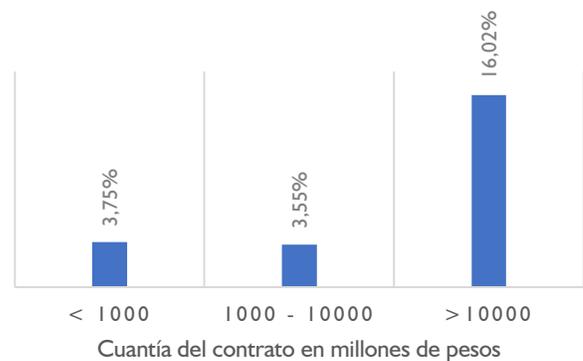
Figura 12: Porcentaje y promedio de sobrecostos de las licitaciones por departamento



Fuente: SECOP – cálculos del autor

Con el ánimo de establecer si existen diferencias marcadas de acuerdo con la cuantía de los contratos de licitación pública, la Figura 13 muestra que, en los contratos inferiores a los 10 mil millones de pesos, el promedio de ahorro se sitúa entre el 3,55 y 3,75 %. En contraste, en los contratos de mayor cuantía, el ahorro es mayor, aumentando de manera significativa hasta un 16,02 %.

Figura 13: Diferencia entre presupuesto oficial y precio de adjudicación por cuantía

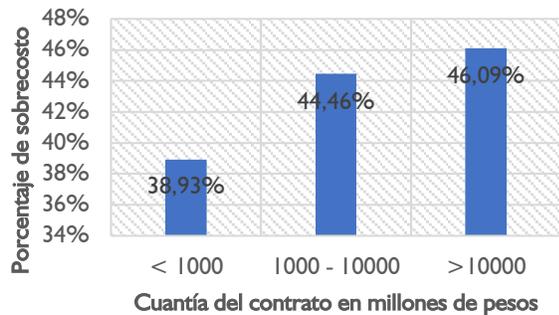


Fuente: SECOP – cálculos del autor

Pero de manera paradójica a lo presentado anteriormente, los contratos en la medida en que aumenta su cuantía, en promedio tienden a tener mayores sobrecostos. En la Figura 14 se puede observar que los contratos cuya cuantía es menor a los mil millones de pesos, en promedio presentaron sobrecostos por el orden del 38,93 %, en cambio los contratos de más de mil millones de pesos presentaron sobrecostos en el 44,46 y 46,09 %. Esta situación es bastante preocupante, debido a que los

datos muestran que existen graves problemas de planeación de costos, en donde básicamente en promedio se está pagando más del 40 % de lo que se espera cuesten los bienes o servicios a contratar.

Figura 14: Sobrecostos del contrato de acuerdo con la cuantía



Fuente: SECOP – cálculos del autor

Conclusiones

En el presente documento se evidenció que en los procesos de contratación pública existen amplios incentivos para la malversación de fondos a través de diferentes mecanismos, como la entrega de sobornos o los sobrecostos de los contratos.

Tal y como lo predice la teoría de subastas, los datos de la muestra evidencian que en la medida en que aumenta el número de oferentes dentro de los procesos de contratación pública, existe una marcada tendencia al ahorro estatal. Esta situación es deseable gracias a que, a través del ahorro de los recursos públicos, se podría maximizar el bienestar social destinando dicho ahorro a otros rubros prioritarios.

Pero a pesar del ahorro, se evidenció que no es suficiente con adjudicar contratos a un precio relativamente bajo, sino que se hace imperativo formular proyectos en los que se tenga en cuenta una matriz de contingencias y costos más amplia y cercana a la realidad, ello debido a que en promedio el 41.9 % de los contratos de la muestra presentan algún tipo de sobrecosto, en donde cada contrato en promedio requirió el

pago de 20.7 % más de lo que se había presupuestado a través del CDP.

Referencias bibliográficas

- Aidt, T. (2003). Economic analysis of corruption: A survey. *The Economic Journal*, 113(491), 632–652.
- Bardhan, P. (1997). Corruption and Development: A Review of Issues. *Journal of Economic Literature*. 35(3), pp. 1320-1346.
- Becker, G. (1968). Crime and punishment. *The University of Chicago Press*.
- Binmore, K. y Klemperer, P. (2002). The biggest auction ever: The sale of the British 3G Telecom Licenses. *The Economic Journal*. 112, pp. 74-96.
- Cámara Colombiana de Infraestructura. (2016). *Resultados del Observatorio de Contratación 2016*. Recuperado el 26 de marzo de 2017, de <https://www.infraestructura.org.co/nuevapagweb/ObservatorioContratacion/Resultados%20Observatorio%20Contratacion%20-2016-.pdf>
- Decreto 1082. (2015). *Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional*. 26 de mayo del 2015. [Departamento Nacional de Planeación].
- Gorbaneff, Y. (2003). Problemas teóricos en la contratación pública en Colombia. *Cuadernos de Administración*, 16(25), 91–107.
- Hellman, J.; G. Jones, y D. Kaufmann. (2000). *Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition*. Mimeo, Banco Mundial.
- Ley 80. (1993). *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. 28 de octubre del 1993. Diario Oficial No. (desconocido).
- Ley 1150. (2007). *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*. 16 de julio del 2007. Diario Oficial No. 46.691.
- SECOP (2017). Sistema Electrónico de Contratación Pública. Recuperado el 3 de noviembre de 2017, de <http://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta>
- Usategui, M. (2003). *Subastas, señales y otras respuestas a las asimetrías de información*. Bilbao: Servicio Editorial Universidad del País Vasco.
- Varian, H. (2011). *Microeconomía intermedia*. California: Antoni Bosch Editors.
- Vickrey, W. (1961). Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders. *The Journal of Finance*. 16(1), pp. 8-37.