

# Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción<sup>1</sup>

María Margarita Zuleta  
Víctor Saavedra  
Juan Camilo Medellín

1. Introducción .....	2
2. Evolución del sistema de compra pública.....	4
Evolución del registro de procesos de contratación y su valor .....	5
Secop II.....	8
Procesos de Agregación de Demanda .....	8
Manuales, guías y documentos estándar .....	9
Regímenes especiales .....	10
3. Riesgos en las fases de la contratación .....	11
4. Evolución de las compras públicas realizadas por contratación directa .....	13
El papel de la prestación de servicios y apoyo a la gestión en la contratación directa.....	17
5. Adiciones a los contratos como factor de riesgo.....	20
6. Persistencia de contratistas como factor de riesgo.....	21
7. Concentración de la contratación: Índice de Herfindal-Hirschman .....	24
8. Índice de Riesgos de corrupción (IRC) en la contratación pública.....	27
9. Caracterización de los municipios por el IRC.....	31
10. Caracterización de las entidades pertenecientes al decil de mayor riesgo .....	34
11. Recomendaciones .....	36
12. Bibliografía .....	42
13. Anexos .....	43
Índice de Riesgo por Categorías del Objeto del Contrato (IRCS) 2016.....	43
IRC con depuración de convenios inter-administrativos 2016.....	45
IRC sin contratistas persistentes por prestación de servicios 2016 .....	46

---

<sup>1</sup> Este estudio se hizo con apoyo del CIPE.

## 1. Introducción

A partir de 2007, el sistema de compra pública<sup>2</sup> en Colombia ha tenido cambios normativos y desarrollos administrativos que han mejorado su eficiencia y transparencia. El próximo gobierno debe apuntar a cumplir cuatro objetivos 1) aumentar la transparencia del sistema, lo cual por sí mismo no reduce la corrupción pero ayuda a evidenciarla, investigarla y sancionarla; 2) generar eficiencia y ahorros en el gasto público; 3) promover mayor competencia en la selección de proveedores y contratistas y fomentar la participación de estos en el sistema de compra pública; y 4) adaptar el sistema para que aumente la formalización de los negocios en las zonas afectadas por el conflicto y la efectividad del gasto en compra pública en estas zonas. Para esto es imprescindible trabajar en dos líneas: tomar decisiones informadas basadas en los datos del sistema de compra pública y mejorar la calidad de sus registros, de los sistemas de información y de transacción; y aumentar la profesionalización de los compradores públicos y de todos los actores del sistema. Este documento ofrece un análisis del sistema de compra pública a partir de sus datos y presenta recomendaciones para avanzar en los cuatro objetivos enumerados.

El valor de las transacciones del sistema de compra pública, los intereses asociados a estas, la complejidad de los procesos, la cercanía entre compradores públicos y oferentes<sup>3</sup> y la multiplicidad de actores, hacen que el riesgo de corrupción en el sistema de compra pública sea elevado. Los costos directos de la corrupción incluyen la pérdida de recursos estatales a través de asignación ineficiente o el mayor valor y menor calidad de los bienes y servicios (OCDE, 2015). Inflar los precios, cobrar por servicios no prestados, no cumplir con la calidad establecida en el contrato, o usar materiales de menor calidad son formas usuales de recuperar el pago de sobornos. La percepción de corrupción en el sistema de compra pública es generalizada en el mundo. A nivel global la compra pública es una de las actividades estatales con mayor riesgo de corrupción. Según, el reporte sobre Sobornos en el Extranjero (2014) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE-, el 57% de los sobornos son pagados para conseguir la adjudicación de compras públicas, seguido por pagos en trámites de aduanas con el 12%.

En Colombia el sistema de compra pública compromete más de un tercio del Presupuesto General de Nación lo cual equivale a una cifra entre el 10 y 15% del PIB y la percepción de corrupción en el sistema es más alta que en los países desarrollados. En la Unión Europea la corrupción en la compra pública se estima en 120 mil millones de Euros (Comisión Europea, 2014), lo que representa el 1% del PIB de la Unión Europea. Es por esto que el fortalecimiento del sistema de compra pública es fundamental en la lucha contra la corrupción, además de que genera ahorros en el gasto público y mejora la entrega de bienes y servicios a los ciudadanos. Se ha estimado que una reducción del 0,5% anual del costo del 20% de la compra pública en un período de 10 años, puede generar un incremento anual en el PIB, empleo y consumo de 0,1% durante 5 años (Vogel, 2009).

Este documento hace recomendaciones para el fortalecimiento del sistema de compra pública en Colombia con base en el análisis de los registros de información de los procesos de contratación<sup>4</sup> registrados en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP- por las entidades que contratan con cargo a recursos públicos entre los años 2011 y 2016. Es importante anotar que el registro

---

<sup>2</sup> La definición propuesta por Colombia Compra Eficiente de sistema de compra pública es la estructura conformada por los actores del mercado, las reglas y los procedimientos aplicables al mercado y sus actores, las autoridades encargadas de aplicar tales reglas y procedimientos, los sistemas de información y las relaciones entre los actores, las autoridades y las entidades estatales, en el cual las entidades estatales toman decisiones de gasto público para adquirir bienes y servicios, ejecutar obras, para garantizar su funcionamiento, cumplir su misión y poner a disposición bienes, obras y servicios. Es importante tener en cuenta que el concepto de sistema de compra pública incluye la contratación de obra pública y de asociaciones público privadas.

<sup>3</sup> En el presente documento utilizamos los términos oferente y proponente con el mismo significado para nombrar a quien participa de un proceso competitivo para seleccionar un proveedor de bienes, servicios, el constructor de una obra o el concesionario de un bien público.

<sup>4</sup> Término definido en el Decreto 1510 de 2013, compilado por el Decreto 1082 de 2015: *Proceso de Contratación* es el conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde.

de la actividad contractual en el SECOP es una obligación legal de todas las entidades que contratan bienes, obra o servicios con cargo a recursos públicos y que la evolución del registro muestra que el SECOP tiene datos de más del 98% de las entidades estatales que deben publicar en el SECOP.

En el presente documento hay una revisión de la evolución y una caracterización del sistema de compra pública en Colombia; una descripción de los registros de compra pública a nivel nacional y territorial entre los años 2011 y 2016, una identificación de factores de riesgo como la persistencia y concentración de contratistas y el cálculo de un índice de riesgo de corrupción en las entidades estatales con base en los factores de riesgo, así como el análisis y la comparación del índice en el nivel nacional y territorial, y una revisión del índice de las alcaldías municipales de acuerdo con su tamaño, ruralidad y nivel de afectación por el conflicto (municipios focalizados en el Acuerdo Final con las FARC); y recomendaciones derivadas del diagnóstico contenido en este documento, las dos revisiones de la OCDE al sistema de compra pública en Colombia<sup>5</sup> y la propuesta de reforma al estatuto de contratación pública formulada por Colombia Compra Eficiente.

El diagnóstico de la revisión del sistema de compra pública colombiano muestra (i) una gran dispersión normativa que genera riesgos de seguridad jurídica; (ii) mejoría en el registro de las transacciones del sistema de compra pública, aunque hay espacio para mejorar en calidad y oportunidad; (iii) restricciones en la gestión de los contratos asociadas a los mecanismos de imposición de multas; (iv) la figura de la contratación de servicios personales y apoyo a la gestión distorsiona la información del sistema de compra pública y muestra un problema del manejo del talento humano en la administración pública; (v) los convenios interadministrativos para la adquisición de bienes y servicios o la ejecución de obras restringen la competencia en el sistema de compra pública; (vi) la necesidad de revisar las causales de contratación directa pues en ellas hay negocios jurídicos que no corresponden al concepto de contratación directa; (vii) las capacidades y el comportamiento de las entidades estatales es diverso y no es correcto generalizar el comportamiento de las entidades estatales del nivel territorial en el sistema de compra pública; (viii) el abuso de los regímenes especiales para entidades estatales que no están en competencia en el mercado son un factor de opacidad en el sistema de compra pública y no representan mayor eficiencia; (ix) es necesario mejorar las capacidades y habilidades de los servidores públicos en la función de compra y en el uso de los datos registrados en el SECOP para sus estudios de mercado; (x) el SECOP debe ser fuente de la investigación criminal y el control fiscal y disciplinario con sistemas de alertas; y (xi) la oferta de instrumentos de agregación de demanda debe continuar creciendo y ser consistente con las categorías de gasto de más frecuente uso por parte de las entidades estatales.

Las recomendaciones contenidas en este documento están orientadas a mejorar el registro de la información y a usar los reportes del SECOP para el control y el análisis del gasto, mejorar los mecanismos competitivos del sistema de compra pública, regular los conflictos de interés y definir mejor las causales de la contratación directa. En este documento no hay análisis ni recomendación sobre la gestión de los contratos, tarea que es importante para tener una mirada más amplia del sistema de compra pública pero requiere un trabajo adicional a la revisión de los registros pues la información disponible sobre la ejecución de los contratos es escasa.

Queremos llamar la atención sobre la oportunidad de revisar el marco normativo del sistema de compra pública y simplificarlo en el contexto del postconflicto para apoyar el tránsito a la legalidad en el sistema de compra pública en las regiones afectadas por el conflicto<sup>6</sup> y para desarrollar mercados en estas regiones para atender la demanda de las entidades estatales.

---

<sup>5</sup> OCDE (2013), "Public procurement in Colombia", en Colombia: Implementing Good Governance, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-10-en> OECD (2016b), Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>

<sup>6</sup> Tschirgi, Necla (2004). Post-conflict peacebuilding revisited achievements, limitations, challenges. Prepared for the WSP International/ IPA peacebuilding forum conference, p 1-38.

El Punto 1.3.3.4 del Acuerdo Final con las FARC hace referencia a la creación de un nuevo campo colombiano – Reforma Rural Integral- y al diseño e implementación progresiva de “un mecanismo de compras públicas para atender la demanda de las entidades y programas institucionales, que, de manera descentralizada, fomente la producción local para apoyar la comercialización y absorción de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria”.

El Acuerdo Final con las FARC está reflejado en el Presupuesto General de la Nación 2018 con la aprobación de 2.4 billones de pesos para el postconflicto, lo cual obliga a revisar los instrumentos de ejecución de estos recursos.

Como parte de la estrategia de racionalización del gasto en otros procesos de paz como los de Sudáfrica, Sierra Leona, y Guatemala, hubo modificaciones al sistema de compra pública para buscar recuperar de manera fácil y visible la institucionalidad en las zonas más afectadas por el conflicto, lograr la inversión efectiva de los recursos públicos en los bienes y servicios requeridos para el postconflicto y generar mayor confianza en los donantes garantizando la ejecución transparente y eficiente de los recursos entregados para el postconflicto.

## 2. Evolución del sistema de compra pública

La Ley 80 de 1993 buscó: (a) ser una norma de principios y reglas generales aplicables a todo el aparato estatal, la cual dispuso que el derecho privado debía regir los negocios jurídicos de las entidades estatales, salvo las materias particularmente reguladas las cuales señalan el límite a la autonomía de la voluntad para estos negocios jurídicos, y (b) alejarse de la tendencia reguladora por casos. El Conpes 3186 de 2002 definió una política de eficiencia y transparencia en la contratación. El Conpes 3249 del 2002 estableció las bases para la implementación de una plataforma electrónica para la compra y la contratación pública. La Ley 1150 de 2007 modificó la Ley 80 de 1993 con el objeto de hacer más eficiente y transparente la contratación pública, creó el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP-, reglamentó ciertas actividades para la planeación de los contratos, creó modalidades de selección de contratistas buscando mecanismos distintos de acuerdo con la complejidad de los procesos y su cuantía, e incorporó herramientas para la definición del valor de las ofertas. La Ley 1474 de 2011 estableció normas para fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción y el decreto Ley 4170 de 2011 creó la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- lo cual dio lugar a la mejoría en el registro en el SECOP, a la oferta de instrumentos de agregación de demanda, a la organización de la normativa y jurisprudencia del sistema de compra pública y a la oferta de manuales, guías y documentos estándar. El decreto 1510 de 2013<sup>7</sup> simplificó los decretos del sistema y reglamentó algunas funciones de Colombia Compra Eficiente.

A pesar de lo anterior, el sistema de compra pública en Colombia no tiene un régimen legal único pues hay normas sobre compra pública en leyes y cuerpos normativos relativos a otros asuntos<sup>8</sup> y tanto por iniciativa del gobierno como parlamentaria, hay un número importante de entidades estatales a las cuales no les es aplicable el régimen general del sistema de compra pública. Lo anterior, genera ineficiencias en el funcionamiento del sistema de compra pública, facilita la comisión de errores, afecta la seguridad jurídica y exige tiempo extra a los actores del sistema en la definición del marco jurídico a aplicar en cada caso.

---

Post conflict states and public procurement. Strategic, economic and legal challenges opportunities. Summary of the discussions (2015). *International Scientific conference*.

Rauch, J., & Van Der Spuy, E. (2006). Police reform in post-conflict Africa: A review. Institute for Democracy in South Africa (IDASA). WITTIG, W. (1999). Building Value through Public Procurement. In A Focus on Africa. Paper presented to the 9<sup>th</sup> international Anti-Corruption conference (Available online at: [www.legacy.transparency.org](http://www.legacy.transparency.org)).

<sup>7</sup> Hoy integrado en el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015.

<sup>8</sup> Por ejemplo, Ley 30 de 1992, Ley 100 de 1993, Ley 115 de 1994, Ley 489 de 1998, Ley 610 de 2000, Ley 805 de 2003, Ley 1116 de 2006, Ley 1122 de 2007, Ley 1682 de 2013, Ley 1727 de 2014, Ley 1738 de 2014.

## **Evolución del registro de procesos de contratación y su valor**

El SECOP es el único punto en el cual las entidades estatales<sup>9</sup> deben registrar la información de sus procesos de compra de bienes y servicios y de ejecución de obras, y es el único punto de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía sobre las compras y los contratos efectuados con cargo a recursos públicos<sup>10</sup>. En consecuencia, las entidades que contratan con cargo a recursos públicos están obligadas a publicar su actividad contractual en el SECOP en la oportunidad definida en el reglamento para garantizar la participación de los interesados y a publicar el contrato definitivo dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de la firma<sup>11</sup>. Las entidades estatales son responsables de: (a) cargar oportunamente la información; (b) revisar la calidad de la misma y (c) corregir los errores y tomar los correctivos necesarios para evitar estos errores.

El SECOP está conformado por tres plataformas: (i) SECOP I; (ii) SECOP II; y (iii) Tienda Virtual del Estado Colombiano. El SECOP II y la Tienda Virtual del Estado Colombiano son plataformas transaccionales.

Los registros oficiales en SECOP permiten caracterizar las compras públicas para lo cual los autores depuraron los datos registrados en el SECOP entre 2011 y 2016 y aplicaron filtros de acuerdo con lo explicado en el Anexo 1 del documento<sup>12</sup>.

El gráfico 1 muestra cómo entre 2011 y 2016 el crecimiento interanual promedio del número de procesos de contratación registrados en el SECOP por las entidades del nivel nacional fue de 30%, y del nivel territorial de 50% (panel A). Por su parte, el crecimiento interanual promedio del valor de los procesos de contratación del nivel nacional fue de 36%, y del nivel territorial de 30% (panel B). En promedio el nivel territorial celebró 317.000 contratos más que el nivel nacional. El crecimiento del registro no obedece a un mayor gasto público en compras y contratos, obedece a una mejoría en el registro. Sin embargo, en promedio, el nivel nacional contrató 10 billones de pesos más que el nivel territorial de acuerdo con la información registrada en el SECOP<sup>13</sup>.

### ***Gráfico 1. Evolución del valor y número total de procesos de contratación registrados en SECOP 2011-2016***

Panel A. Número total de contratos

Panel B. Valor total de contratos

---

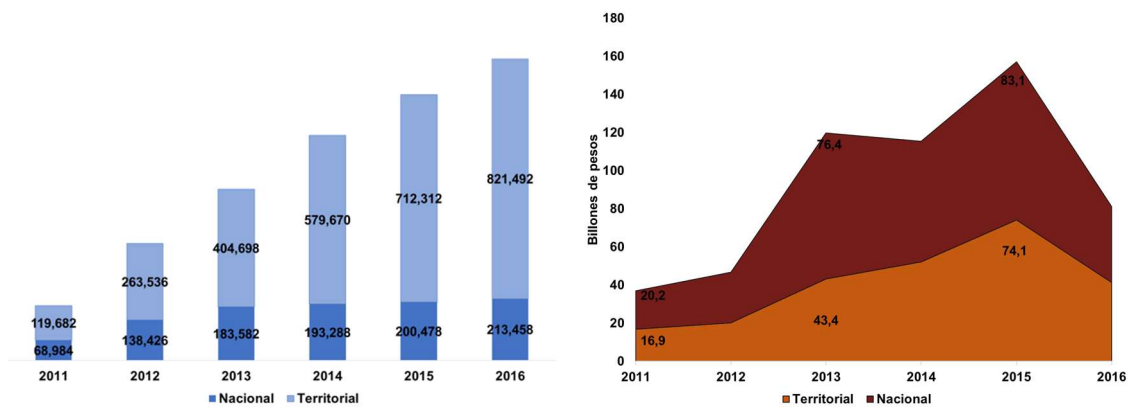
<sup>9</sup> Entidad Estatal es un término definido por el decreto 1510 de 2013, hoy compilado en el decreto 1082 de 2015 como cada una de las entidades: (a) a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 80 de 1993; (b) a las que se refieren los artículos 10, 14 y 24 de la Ley 1150 de 2007 y (c) aquellas entidades que por disposición de la ley deban aplicar la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, o las normas que las modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan. Es decir, el concepto incluye ministerios, alcaldías, gobernaciones, empresas públicas, la rama judicial, la fiscalía, entre otras.

<sup>10</sup> Literal (b) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007.

<sup>11</sup> El SECOP es el único punto de ingreso de información y generación de reportes de las compras y los contratos para las entidades estatales y la ciudadanía, de acuerdo con la Ley 1150 de 2007, por esto se recomienda a control interno y a los organismos de control utilizar exclusivamente la información del SECOP lo cual mejorará la calidad y oportunidad del registro.

<sup>12</sup> Las bases originales de SECOP además de errores no corregidos por quienes hacen los registros (valor de los contratos, modalidades de selección, objeto del contrato, identificación de las partes) tienen principalmente dos problemas: (i) contratos duplicados; (ii) inclusión de parte decimal como parte entera en el valor total de los contratos. En consecuencia, fue necesario hacer una depuración de los datos de acuerdo con la descripción contenida en el Anexo 1.

<sup>13</sup> En sus tres plataformas.

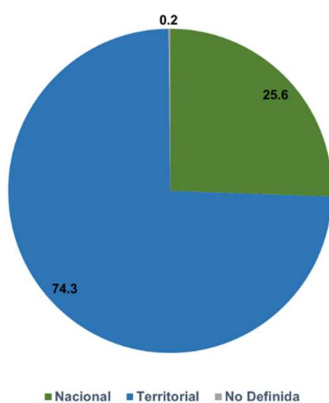


Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2011-2016

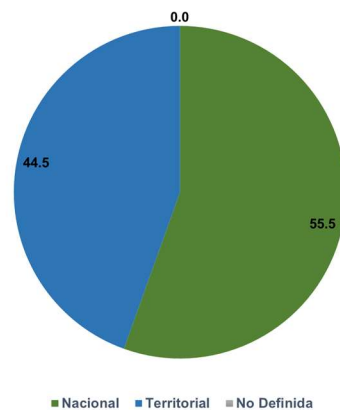
Entre 2011 y 2016 la participación de las entidades nacionales en el número total de contratos registrados decreció en 16 puntos porcentuales (p.p), mientras que su participación en el valor total de la contratación cayó en 5 p.p. Teniendo en cuenta la mejoría en el registro, esto puede indicar que el nivel nacional era más cumplido con su obligación de registrar en el SECOP su actividad en compras y contratos que los departamentos y municipios. En promedio entre 2011 y 2016 el nivel nacional tuvo una participación del 25% en el número de los contratos, y una participación del 56% en el valor total de la contratación (gráfico 2). En el año 2016 (el de mejor calidad de la información) se registraron contratos por un valor de \$81 billones de pesos en el SECOP, de los cuales \$39.8 billones corresponden a entidades del nivel nacional y \$41.4 billones a las entidades del nivel territorial. En total en 2016 el valor de las compras registrado en SECOP fue de 9,4% del PIB (vs 13% en el promedio de la OCDE), cifra equivalente al 38% del Presupuesto General de la Nación.

**Gráfico 2. Participación promedio por nivel de la entidad estatal 2011-2016**

Panel A. En total de contratos



Panel B. En Valor total de contratos



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2011-2016<sup>14</sup>

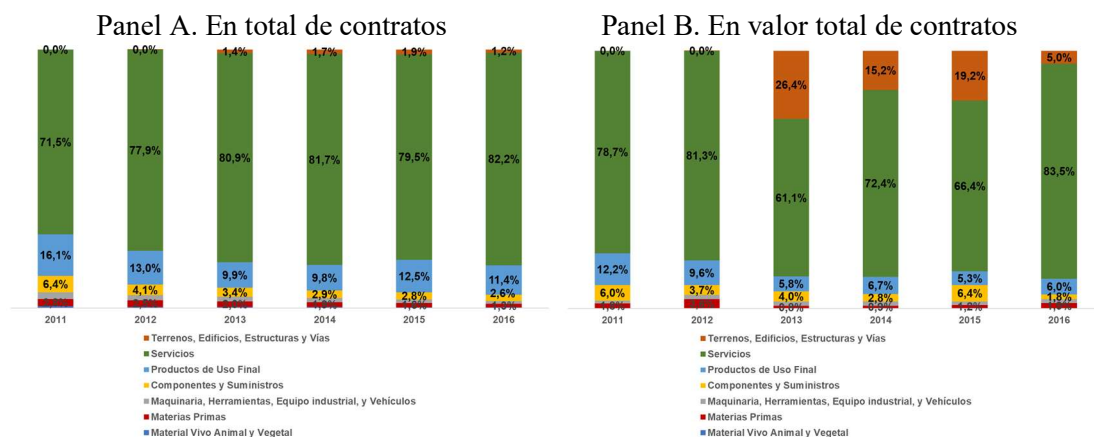
El análisis por categorías de los objetos de contratación es importante para entender el gasto público y buscar eficiencias a través de agregaciones de demanda, promoción de mercados, búsqueda de alternativas, entre otras, así como para identificar mercados con problemas de competencia y con altos niveles de conflictividad. A partir del año 2013 Colombia utiliza el clasificador de bienes y servicios de Naciones Unidas que permite estudiar estas categorías.

14

La categoría No definida corresponde a entidades que ejecutan recursos públicos pero no son Entidades Estatales en los términos de la definición contenida en el Decreto 1510 de 2013, compilado en el Decreto 1082 de 2015.

Como lo ilustra el gráfico 3 en el período 2011-2016 la categoría del objeto del contrato con mayor número de contratos y con mayor valor de contratos es "servicios", el cual aumentó su participación en el número total de contratos en 11 p.p. y 4 p.p en el valor total de los contratos. El concepto "servicios" incluye obra pública y en general todas las prestaciones de servicios<sup>15</sup>. La segunda categoría en importancia es "productos de uso final", la cual tiene una participación de 11.4% en el número total de contratos y de 6% en el valor total de la contratación para 2016. La participación en el total de contratos en la categoría productos de uso final cayó en 5 p.p y su participación en el valor total de contratos cayó en 6 p.p. Esta información es particularmente importante pues a pesar de no ser cierto hay un error común que es pensar que la obra pública es la categoría más representativa de la actividad contractual pública cuando representa menos del 25% en valor y menos del 0.5% en el número de contratos.

**Gráfico 3. Participación categorías objeto del gasto 2011-2016**



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2011-2016

El registro en el SECOP es un registro para que (i) el mercado conozca las oportunidades de negocio que tiene con el Estado, ofreciendo la misma información a todos los agentes, y (ii) las entidades estatales conozcan su propia demanda de bienes, obras y servicios y la forma en la cual la satisfacen. Los problemas en el registro, bien sean por su ausencia, registro incompleto o con errores, son una forma de negar el principio de transparencia, afectan la gestión del conocimiento del sistema de compra pública y son una barrera de la competencia pues incrementa los costos de transacción para conocer las oportunidades reales de negocio y los términos de la competencia, y desincentiva el uso de los datos públicos para conocer la demanda del Estado.

A pesar de que la ley es clara en señalar que el SECOP es único punto de registro de la información del sistema de compra pública y la única fuente de reportes, algunas entidades de control y organizaciones de la sociedad civil solicitan a las entidades estatales diligenciar información del sistema de compra pública en formatos o sistemas diferentes, creando un doble y hasta triple estándar para la información del sistema que es de acceso público.

Es necesario hacer un esfuerzo para mejorar la calidad del registro, utilizar apropiadamente los códigos del clasificador de bienes y servicios y hacer esfuerzos concluyentes para la interoperación de las plataformas de gasto público (SIIF, Portal de Transparencia Económica y los ERP de los departamentos y municipios) con el SECOP para que estas se comuniquen en tiempo real.

Finalmente vale la pena mencionar el registro único de proponentes que está por fuera del SECOP lo cual genera costos de transacción muy altos.

<sup>15</sup> Ver <https://www.colombiacompra.gov.co/clasificador-de-bienes-y-servicios>

## Secop II

A partir de 2015, Colombia Compra Eficiente invitó a las entidades estatales y a los proveedores a usar el Secop II, plataforma del SECOP que permite hacer los procesos en línea. Las características y beneficios del Secop II son: (i) cada entidad estatal define las funciones, atribuciones y responsabilidades de sus colaboradores en el manejo del proceso de compra y el flujo de aprobaciones propio del mismo; (ii) la entidad estatal puede tener una biblioteca única de documentos estándar para sus procesos de contratación; (iii) existe un directorio de proveedores, en el cual los proveedores administran su información, crean sus usuarios, gestionan la información de las oportunidades de negocio con las entidades estatales y estas pueden hacer búsquedas y obtener información del mercado; (iv) los documentos del proceso son manejados en línea, asegurando la reserva de la información antes de su publicación y llevando la trazabilidad de la cadena de elaboración y aprobación; (v) la disponibilidad de más y mejor información para la toma de decisiones durante el proceso de compra; (vi) las ofertas son presentadas en línea, así como las observaciones y respuestas entre los participantes; (vii) la gestión del contrato es en línea; (viii) la comunicación con los proveedores en línea; (ix) la utilización de herramientas en línea para analizar precios y comparar ofertas; (x) el sistema ofrece información para el mejoramiento al seguimiento interno a los procesos de compra; y (xi) la adopción de prácticas de cero papel para el sistema de compra pública.

El uso de Secop II puede mejorar sustancialmente la calidad de la información del sistema de compra pública y como es una plataforma transaccional obliga a la publicación oportuna de la información de los procesos. El despliegue del Secop II está aún en proceso y requiere el compromiso de las cabezas de las entidades estatales para asegurar el avance en todos los sectores de la administración pública.

### Procesos de Agregación de Demanda

Los acuerdos marco (*Framework Agreements*) son utilizados en el sector público y en el privado para agregar demanda. En Colombia la ley en 2007 contempló la posibilidad de agregar demanda, sin embargo, solamente hasta la creación de Colombia Compra Eficiente y la expedición del decreto 1510 de 2013 fue posible hacerlo.

El objetivo de agregar demanda en el sistema de compra pública es que el Estado tenga un mayor poder de negociación y ofrecer un mecanismo de coordinación eficiente de las adquisiciones para generar mayor valor por dinero<sup>16</sup>. Los acuerdos marco permiten agregar bienes, obras y servicios que son heterogéneos, pero que tienen una alta demanda por parte de las Entidades Estatales (e.g. servicio de aseo y cafetería o compra de combustible) con lo cual es posible hacer compras agregadas o coordinadas.

Otro de los propósitos de los instrumentos de agregación de demanda es garantizar la calidad mínima en la prestación del servicio, el aprovisionamiento del bien, o la construcción de la obra. Lo que busca esta herramienta es estandarizar la calidad mínima, aprovechar las economías de escala y generar eficiencias en el proceso.

A partir de octubre de 2013 empezó a funcionar la Tienda Virtual del Estado Colombiano, plataforma en la cual operan los instrumentos de agregación de demanda (entre los cuales están los acuerdos

---

<sup>16</sup> El mayor valor por dinero en el sistema de compra pública se traduce en el uso de los recursos de forma eficiente, eficaz y económica, evaluando los costos y beneficios del gasto, gestionando el riesgo y teniendo en cuenta la calidad, la sostenibilidad, oportunidad y el ciclo de vida de los productos, entre otros atributos no reflejados en el precio. El concepto del valor por dinero en el sistema de compra pública fue usado por la Corte Constitucional en la sentencia C-300 de 2012 cuando afirmó: “La doctrina expresa que una de las principales motivaciones de la participación privada en proyectos de concesión –especialmente de infraestructura- es obtener mayor valor por el dinero, es decir, mayores servicios por la misma cantidad de dinero, lo que hace que este tipo de proyectos redunde en ahorros para la entidad contratante y prácticas más eficientes.” Corte Constitucional, Sentencia de 25 de abril de 2012, C-300 de 2012.



marco), los cuales están a disposición de las entidades estatales de todos los niveles de la administración pública. La agregación de demanda ha permitido obtener ahorros importantes en dinero y en tiempo en la adquisición de bienes y servicios, como lo muestra la siguiente tabla:

**Tabla 1. Procesos de agregación de demanda.**

	Valor de las transacciones (miles de millones)	Ahorros (miles de millones)	Órdenes de compra
2013	1,42	211	10
2014	404,96	104,9	1208
2015	1.184,36	242,6	4915
2016	1.393,9	256,27	7159
Total Acumulado	2.984,64	814,775	13292

Fuente: Elaboración propia con base en Colombia Compra Eficiente

Colombia debe empezar a agregar demanda de bienes, obras y servicios de mayor complejidad como la consultoría<sup>17</sup> y la construcción de obras de infraestructura<sup>18</sup>.

Los acuerdos marco han sido también analizado como un mecanismo de reducir riesgos de corrupción al minimizar los puntos de interacción entidad estatal – oferente/proveedor y generar trazabilidad en línea.

### **Manuales, guías y documentos estándar**

Los manuales, guías y documentos estándar son utilizados en muchas jurisdicciones para establecer con anticipación patrones de comportamiento de las entidades estatales en el sistema de compra pública. Son herramientas que generan eficiencias en el proceso de compra pública y en la medida en que son patrones de comportamiento del comprador público limitan su discrecionalidad lo cual hace que sean también instrumentos que previenen corrupción. Colombia Compra Eficiente ha expedido un número importante de manuales, guías y documentos estándar y ha coordinado un trabajo interinstitucional para la expedición de estos instrumentos.

Sin embargo, estos documentos no son omnicomprendivos, pues si bien establecen y comunican la estructura y el alcance de los documentos del proceso, estudios de mercado, documentos previos, pliegos de condiciones, formatos de oferta y de los contratos, hay información importante y relevante que requiere ser definida en cada caso en particular.

La mayoría de los documentos estándar que ofrece el mercado tienen la advertencia sobre la necesidad de entender el proyecto y seleccionar para cada caso particular qué es necesario y qué no del documento estándar. Los documentos FIDIC por ejemplo tienen la figura de las condiciones particulares que deben ser elaboradas y acordadas para cada caso en particular, de acuerdo con criterios, técnicos, financieros y legales.

Por ejemplo, los requisitos de capacidad financiera no pueden ser los mismos para la construcción de una vía secundaria de 3 kilómetros que para una vía secundaria de 300 kilómetros, así las especificaciones técnicas de la vía sean las mismas. Por tanto, los requisitos de capacidad financiera y experiencia exigidos a los proponentes no pueden ser establecidos en general sin tener en cuenta las

<sup>17</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/consultancyone-framework-agreement-phase-i-suppliers>

<sup>18</sup> <https://www.gov.uk/government/collections/education-funding-agency-contractors-framework>

especificidades del proyecto y del contrato. Esto hace que a pesar de existir pliegos estándar quien elabora los documentos del proceso tiene que fijar estos requisitos lo cual puede dar lugar a favorecimientos y direccionamientos. Sobre este particular, el Departamento Nacional de Planeación y Colombia Compra Eficiente tienen una experiencia que vale la pena tener en cuenta, el apéndice de requisitos habilitantes para los documentos tipo de obra pública de los contratos plan<sup>19</sup>. En este apéndice de acuerdo con el tipo de obra fueron fijados rangos para los indicadores de capacidad financiera y para la experiencia exigida.

El documento el estándar para la selección del contratista que hace la construcción de una vía terciaria no es el mismo que para la construcción de andenes o de la plaza de mercado. La obra pública en salud es distinta a la de educación y distinta a la de deportes. Por esto, es necesario tener en cuenta los tipos de proyectos, la ubicación de los mismo y su valor, más allá de la categoría de obra pública.

Otro punto que es importante tener en cuenta es que los documentos estándar hacen más transparente y predecible la selección de contratistas pero no pueden ser estáticos. Estos documentos deben ser enriquecidos de forma constante de acuerdo con las mejores prácticas locales, nacionales e internacionales y con las particularidades de los mercados. La rigidez en los documentos estándar produce dos efectos negativos: impide la celebración de cualquier proceso de contratación que tenga elementos diferentes a los previstos en los documentos tipo y no permite mejorar los procesos e innovar, pues frena la aplicación de nuevas buenas prácticas en estos documentos<sup>20</sup>. La actualización de los documentos estándar debe tener procedimientos definidos y para esto la experiencia de la actualización de los documentos FIDIC es un precedente que debe tenerse en cuenta

### **Regímenes especiales**

El Estatuto General de Contratación Pública lo conforman la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011 y algunas disposiciones del Decreto Ley 019 de 2012). Este estatuto debe regir la compra pública de las entidades estatales, salvo cuando estas estén en situación de competencia en el mercado. Sin embargo, hoy hay muchas entidades estatales que están exceptuadas del régimen general con la excusa de que requieren flexibilidad en su contratación. Como lo ilustra el gráfico 4, para 2016, el 34% del valor de los contratos en el periodo 2011-2016 fue contratado mediante un régimen especial. La participación en el total de contratos del Estatuto General decreció en 29 p.p. entre 2011 y 2016, mientras que su participación en el valor total de la contratación cayó en 27 p.p.

#### ***Gráfico 4. Participación del Régimen de contratación pública 2011-2016***

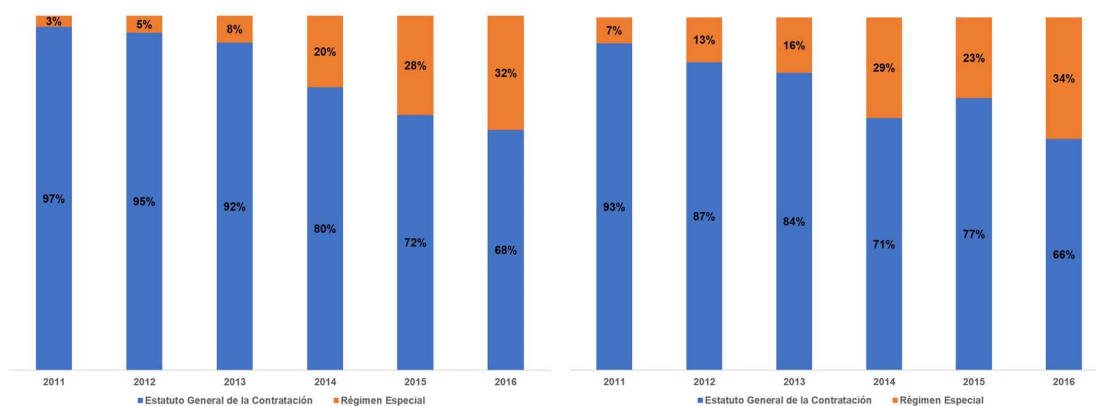
Panel A. En número total de contratos

Panel B. En valor total de contratos

---

<sup>19</sup> [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cee\\_public/files/cee\\_documents/20140828apendicecontratosplan\\_0.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cee_public/files/cee_documents/20140828apendicecontratosplan_0.pdf)

<sup>20</sup> Zuleta, María Margarita (2017) La importancia de los documentos estándar en el Sistema de Compra Pública. Boletín Digital de Colombia Compra Eficiente de enero de 2017, reproducido en columnistas de la página web de la Presidencia de la República el 1 de febrero de 2017.



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2011-2016

Las entidades estatales exceptuadas del régimen general no muestran un mejor comportamiento en términos de eficiencia, competencia y economía, y generan dificultades y costos al sector privado y a la ciudadanía, al tener que hacer un esfuerzo adicional para obtener claridad sobre las reglas del juego aplicables a la contratación particular de cada caso. Colombia Compra Eficiente con base en la información registrada en el SECOP en 2014 calculó el tiempo de procesamiento de los procesos de compra por modalidad de selección de contratistas. El promedio para la licitación pública es de 59 días, para todas las demás modalidades de selección de contratistas y para el régimen especial es de 38. La particularidad en el caso del régimen especial es que la desviación estándar es de 16.2 días, mientras que en las demás modalidades es de 2. Lo anterior muestra, que, aunque en promedio el régimen especial toma 19 días menos, la incertidumbre sobre los tiempos es más elevada.

Antes de seguir creando regímenes excepcionales la reflexión debería ser sobre las mejoras que debe tener el régimen ordinario para asegurar que solamente las entidades que compiten en el mercado estén por fuera del régimen general del sistema de compra pública. Es importante tener en cuenta que la contratación de régimen especial es más opaca que la contratación de acuerdo con el Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007) pues es más difícil conocer las reglas de selección de contratistas y hay menor publicidad de la actividad contractual.

Además de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, hay normas relativas al sistema de compra pública en muchos otros cuerpos normativos y es frecuente encontrar en distintas leyes artículos aislados que regulan aspectos del sistema de compra pública. Esta dispersión normativa genera un esfuerzo adicional a cargo de los participantes del sistema de compra pública, crea ineficiencias en su funcionamiento, facilita la comisión de errores y afecta la seguridad jurídica.

### 3. Riesgos en las fases de la contratación

La OCDE identifica los riesgos en las fases del proceso de contratación como lo muestra la tabla 2.

**Tabla 2. Matriz de riesgo en los procesos de contratación**

Fase pre-contractual	Valoración de necesidad y estudio de mercado	Ausencia de una adecuada valoración de la necesidad
		Influencia de actores externos en las decisiones oficiales
		Acuerdo informal sobre el contrato
	Planeación y presupuestación	Deficiente planeación
		Compras no alineadas con el conjunto de decisiones sobre inversión
		Fallas en hacer propuestas realistas
	Desarrollo de especificaciones y requerimientos	Se hacen especificaciones diseñadas para un contratista en concreto
		Los criterios de selección no se definen de forma objetiva o no se definen anticipadamente
		Se piden muestras innecesarias de productos o servicios

		Se compra información sobre las especificaciones de la oferta
	Elección de mecanismo de contratación	No se justifica adecuadamente el motivo para no realizar procesos competitivos
		Se abusa de los mecanismos legales con base en excepciones legales: fraccionamiento de contratos, abuso de la urgencia manifiesta, modificaciones en los procesos no soportadas
Fase competitiva	Invitación a ofertas	Ausencia de publicidad a la invitación
		Criterios de evaluación no son anunciados
		Información sobre el proceso no se hacen pública
	Presentación de la oferta	Colusión en la oferta
		Conflictos de interés y corrupción en el proceso de evaluación a través de: Familiarización con los oferentes a lo largo del tiempo, interés personal a través de regalos o empleos futuros, no aplicación de principios de transparencia.
	Adjudicación del contrato	Los oferentes fallan en dar información sobre costos en la propuesta, lo que resulta en un mayor valor.
Conflictos de interés y corrupción en el proceso de selección (por ejemplo, no hay una adecuada separación de las evaluaciones jurídicas, financieras y técnicas de la oferta).		
Fase post-adjudicación	Supervisión del contrato	Abusos del oferente al ejecutar el contrato, en particular en relación con la calidad, los precios y los tiempos; cambios sustanciales en las condiciones del contrato para permitir un plazo mayor, o un mayor valor; sustitución del producto por algo inferior al estándar que no cumple con los términos del contrato; pérdida de productos finales antes del consumidor final; deficiencia en la supervisión por parte de servidores públicos por colusión con el contratista; subcontratistas y socios no se responsabilizan por la ejecución.
		Deficiente separación de las obligaciones financieras y/o fallas en la supervisión de los servidores públicos que llevan a: contabilidad falsa o cambios en los registros de costos; pagos tardíos en las facturas
	Pagos	Facturación falsa o pagos anticipados sin cumplimiento de requisitos.

Fuente: Preventing Corruption in Public Procurement. OECD 2016

En esta matriz no aparecen los riesgos asociados a las restricciones propias del sistema de compra pública de Colombia como son el establecimiento de cronogramas muy apretados para los procesos de selección o la fijación de plazos de contratos muy cortos como respuesta al incentivo de ejecutar recursos en una vigencia y que traen consigo en el primero de los casos una limitación a la competencia y en el segundo la necesidad de modificación de los contratos, dos factores que pueden dar lugar a prácticas corruptas. Tampoco está el riesgo asociado a la dificultad de aplicar multas por las restricciones establecidas en la ley para el efecto o los asociados a los incentivos que ofrece al contratista el concepto de equilibrio económico de los contratos.

Los siguientes son algunos de los riesgos identificados en el sistema de compra pública colombiano:

- La poca presencia de registros transaccionales en el sistema de compra pública colombiano aumenta los riesgos de corrupción en todas las fases, pues las entidades estatales pueden hacer registros de forma extemporánea, hay oportunidades de contacto personal entre competidores, y entre competidores y funcionarios. En la fase de la competencia la ausencia de registros electrónicos transaccionales aumenta el riesgo de manipulación del registro de recibo de las ofertas y de las ofertas propiamente dichas.
- La elevada contratación directa prende alarmas. Sin embargo, es necesario analizar las distintas causales de contratación directa para tener una dimensión clara del riesgo puesto que en la modalidad de contratación directa aparecen formas de contratar que no tienen riesgos de corrupción equivalentes como la contratación de servicios personales y apoyo a la gestión y los convenios interadministrativos que realmente lo son, es decir que el acuerdo entre dos entidades estatales para

asociarse con el propósito de prestar conjuntamente servicios a su cargo o coordinar actividades comunes, en contraposición a la compra de bienes o servicios a otra entidad estatal o la contratación de obra con otra entidad estatal a la que nos referimos a continuación.

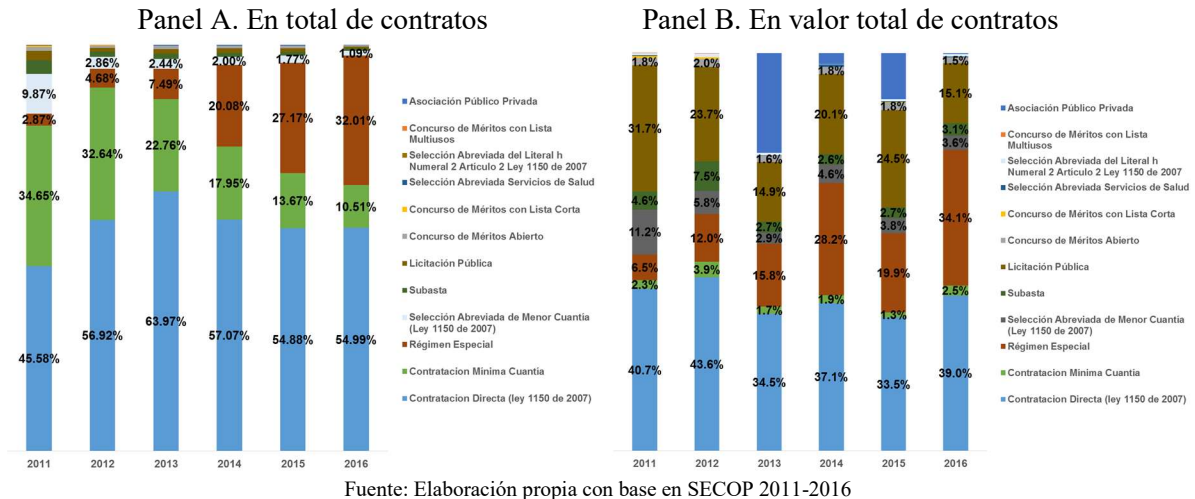
- Hay contratación directa de obra, bienes y servicios disfrazada de convenio interadministrativo, en lo cual hay una violación a la competencia como se menciona más adelante.
- La alta frecuencia de adiciones en los contratos está asociada a fallas en la etapa de planeación, inexistentes o insuficientes estudios de mercado que dan origen a problemas de presupuestación, así como fallas en la definición de las necesidades que las entidades pretenden satisfacer a través de los contratos. En la fase de ejecución los riesgos están asociados a la modificación de los contratos (alcance, valor y plazo), a la supervisión y al seguimiento de su ejecución.
- La existencia de regímenes especiales es un riesgo de seguridad jurídica y de corrupción. En ocasiones las reglas aplicables no son divulgadas y la falta de publicidad de la información de los procesos de compra incrementa los riesgos.
- La ausencia de competencia real por diseño de pliegos de condiciones que benefician a un agente en particular. Para medir este riesgo es necesario un trabajo dispendioso, más allá de la revisión de los datos estructurados del SECOP, para analizar los informes de evaluación de cada proceso competitivo y de los pliegos de condiciones cuando haya un solo proponente, un solo proponente habilitado, distancia en el puntaje que genere dudas o la identificación de redes de contratistas.
- La contratación con entidades sin ánimo de lucro sin procesos competitivos para la provisión de bienes y servicios y la construcción de obras, deformando el espíritu del artículo 355 de la Constitución Política.
- La falta de rigor en el registro de la gestión contractual. La falta de datos de la gestión contractual muestra una debilidad en la supervisión de los contratos.

#### **4. Evolución de las compras públicas realizadas por contratación directa**

El gráfico 5 muestra los procesos de contratación de acuerdo con la modalidad de selección del contratista. En el período 2011-2016, la licitación pública tuvo una participación baja en el número total de contratos (entre 0.4 y 2.28%) pero su participación en el valor total de la contratación fue importante (entre 14.9 y 31.7%). Entre las licitaciones públicas están las Asociaciones Público-Privadas que tienen una participación muy baja en el número de contratos, pero representaron entre el 0 y 25.1% del valor contratado y por la importancia de su valor de la contratación para 2013 y 2015 la analizamos de manera separada al resto de la licitación pública. Por su parte, la participación de la contratación directa en el total de los procesos de contratación es del 55% y del 39% en el valor total de la contratación de 2016; los procesos de contratación de mínima cuantía representan el 10.5% del total de los contratos y el 2.5% del total del valor contratado en el mismo año.

En el período de estudio hay cambios en la participación de las modalidades de selección de contratistas: (i) la participación de la contratación de mínima cuantía en el total de contratos cayó en 24 p.p. entre 2011 y 2016, mientras que su participación en el valor total de la contratación se mantuvo inalterada; y (ii) la participación de la contratación directa en el número de contratos aumentó en 9 p.p, mientras que su participación en el valor total de la contratación decreció en 2 p.p, pasando de 41% en 2011 a 39% en 2016.

#### ***Gráfico 5. Participación tipo de proceso 2011-2016***



La contratación directa en la Ley 80 de 1993 es una modalidad excepcional del sistema de compra pública para escoger a un contratista, en contraposición a la regla general de la competencia. La Ley 1150 de 2007 consagró como causales expresas para la contratación directa las siguientes: (a) urgencia manifiesta; (b) contratación de empréstitos; (c) contratos interadministrativos; (d) contratos de bienes y servicios del sector defensa, DAS y que requieren reserva para su adquisición; (e) contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas; (f) encargos fiduciarios celebrados por las entidades territoriales cuando inician Acuerdos de Reestructuración de Pasivos; (g) la inexistencia de pluralidad de oferentes; (h) prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión o que solamente puedan encomendarse a personas naturales determinadas; (i) arrendamiento o adquisición de inmuebles. Posteriormente, la Ley 1474 de 2011 dio alcance al literal (c) para establecer que el objeto del contrato debe estar relacionado con el objeto de la entidad estatal ejecutora, y la Ley 1753 de 2015 incluyó un literal (j) “contratación de bienes y servicios de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), que requieran reserva para su adquisición.”

La contratación directa es alta. En 2016 más del 50% en número de contratos y cerca del 40% en el valor de los contratos registrados en el SECOP. Esto prende alarmas pues la contratación directa debe ser una modalidad de selección de contratista excepcional, en contraposición a la regla general de la competencia. Por esto, en el año 2014 Colombia Compra Eficiente con el apoyo del Banco Mundial estudió la contratación directa en el sistema de compra pública colombiano. Las conclusiones principales son: (a) la legislación colombiana llama contratación directa a formas de contratación que no lo son y (b) las entidades estatales abusan de la contratación sin competencia con la excusa de la dificultad de los procesos competitivos.

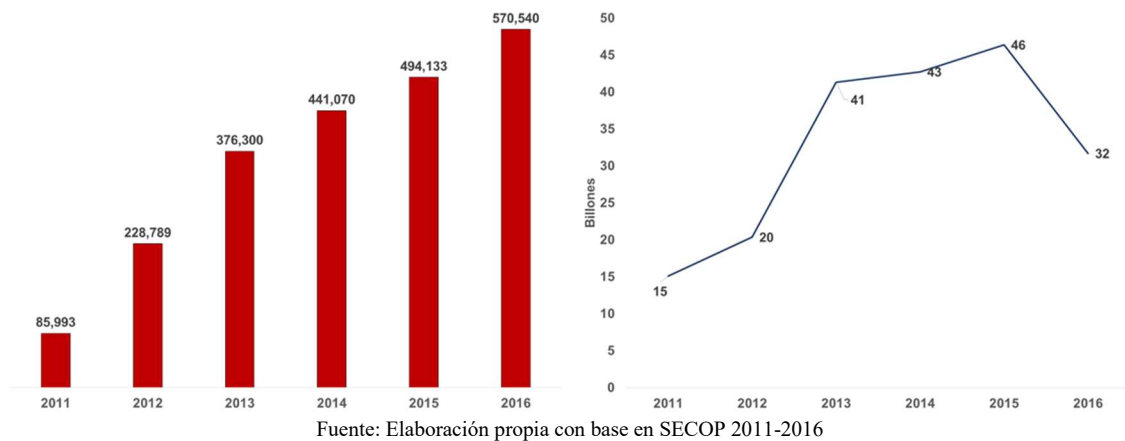
En sentido estricto solamente hay contratación directa en los casos de los literales (a) y (g) anteriores, es decir cuando hay una urgencia manifiesta y frente a la ausencia de pluralidad de oferentes. En el caso de los literales (d), (e) y (f) siempre debe haber un mecanismo competitivo, cualquiera que este sea y en el caso de los literales (b) y (c) no estamos frente a la adquisición de bienes y servicios o la ejecución de obra pública, a menos que el contrato interadministrativo sea usado para esconder una transacción comercial diferente, caso en el cual estamos en una violación de la competencia.

El gráfico 6 muestra la evolución de la contratación directa entre 2011 y 2016. La contratación directa tuvo su pico en 2015 con 46 billones de pesos. En este grupo de contratos están incluidos los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión lo cual es objeto de análisis más adelante.

**Gráfico 6. Evolución de la contratación directa 2011-2016**

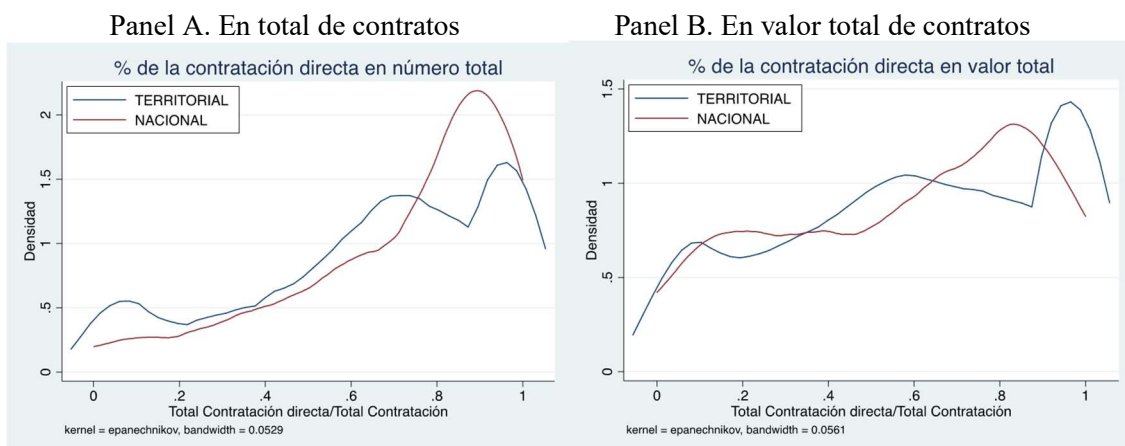
Panel A. Total de contratos

Panel B. Valor total de contratos



Al observar las cifras desagregadas por nivel territorial y nacional (gráfico 7) vemos en el nivel territorial tres intensidades: (i) las entidades estatales que usaron la modalidad de contratación directa para el 20% o menos de sus procesos de contratación (representan el 11% de las entidades estatales); (ii) el grupo en el que entre el 60 y 80% del total de los procesos de contratación fueron en la modalidad de contratación directa (27% del total de entidades); y (iii) un último grupo en el que cerca del 100% (27% del total) de los procesos de contratación fueron en la modalidad de contratación directa. En el nivel nacional vemos una concentración de entidades que contratan directamente entre el 75 y 100% del total de los contratos y entre el 60 y 85% del valor total de su contratación. La densidad en el Gráfico 7 muestra que hay mayor probabilidad de que las entidades estatales estén en los picos del gráfico, es decir donde un poco más del 80% de la contratación es directa en el Panel A. En el Panel B, la mayoría de entidades estatales del nivel nacional contrataron de forma directa alrededor del 80% de sus contratos, mientras que la mayoría de las entidades estatales del orden territorial más del 90%.

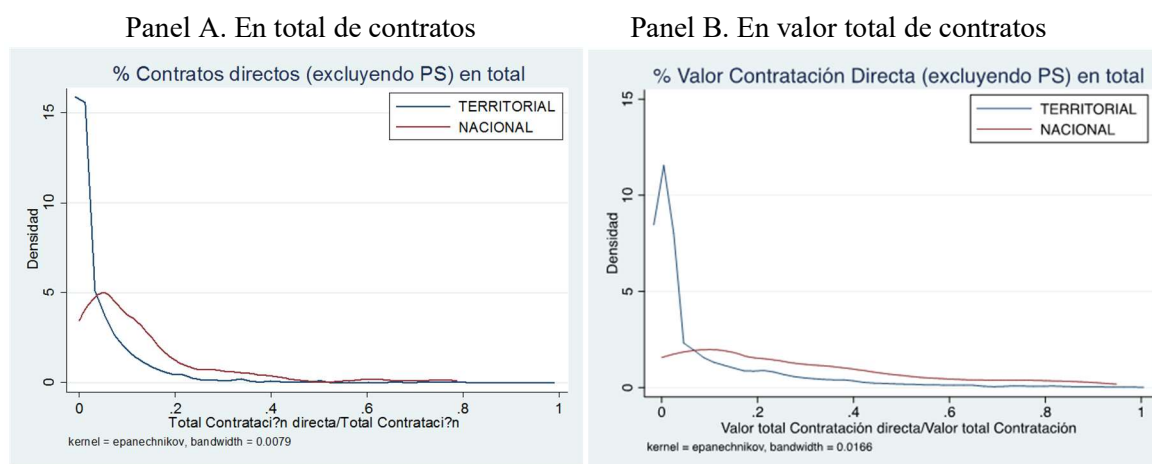
**Gráfico 7. Distribución de las entidades estatales: Contratación directa como porcentaje del total de la contratación 2016**



En el gráfico 8 excluimos los contratos de prestación de servicios personales y de apoyo a la gestión como un fenómeno independiente pues estos contratos en su mayoría tienen origen en las restricciones de nómina de las entidades estatales y por tanto deben ser estudiados desde el punto de vista del talento humano y no de la contratación de servicios. La diferencia entre el gráfico 7 al gráfico 8 muestra el peso de la contratación de servicios personales y apoyo a la gestión y el cambio de la distribución de las entidades estatales en la modalidad de selección de contratación directa al excluir este tipo de contratos.

La mayoría de las entidades estatales está concentrada en los rangos más bajos de la distribución de la selección por contratación directa, sin embargo, hay entidades que contratan en un año más del 80% del total de los contratos y más del 80% del valor total de los contratos de forma directa.

**Gráfico 8. Distribución de las entidades estatales: Contratación directa como porcentaje del total de la contratación (excluyendo prestación de servicios y apoyo a la gestión) 2016**



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2016

Para el período 2011-2016 los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión representaron entre el 78 y 91% del total de los contratos directos, y entre 20 y 43% del valor total de los contratos directos.

Los contratos interadministrativos son los que tienen mayor participación en el valor total de los contratos (entre 65 y 40%) de esta modalidad, a pesar de que entre 2011 y 2016 su participación cayó en 25 p.p (gráfico 9). Es importante aclarar que los contratos interadministrativos están referidos a los negocios jurídicos entre entidades estatales y es indispensable distinguir entre (i) los contratos entre entidades estatales en los cuales hay contraprestaciones mutuas; y (ii) los convenios interadministrativos en los cuales dos o más entidades estatales se asocian para cooperar en el cumplimiento de sus funciones administrativas o la prestación conjunta de servicios a su cargo. En el marco de la libre competencia, es claro que en el caso del ordinal (i) la selección del contratista debe ser a través de un proceso competitivo. No tiene sentido que la ley permita a las instituciones que compiten abiertamente en el mercado usar las normas del derecho privado en sus procesos pero que las privilegie eximiéndolas de la competencia cuando el comprador de sus bienes, obras o servicios es una entidad estatal, pues esto es una forma de restringir la competencia<sup>21</sup>.

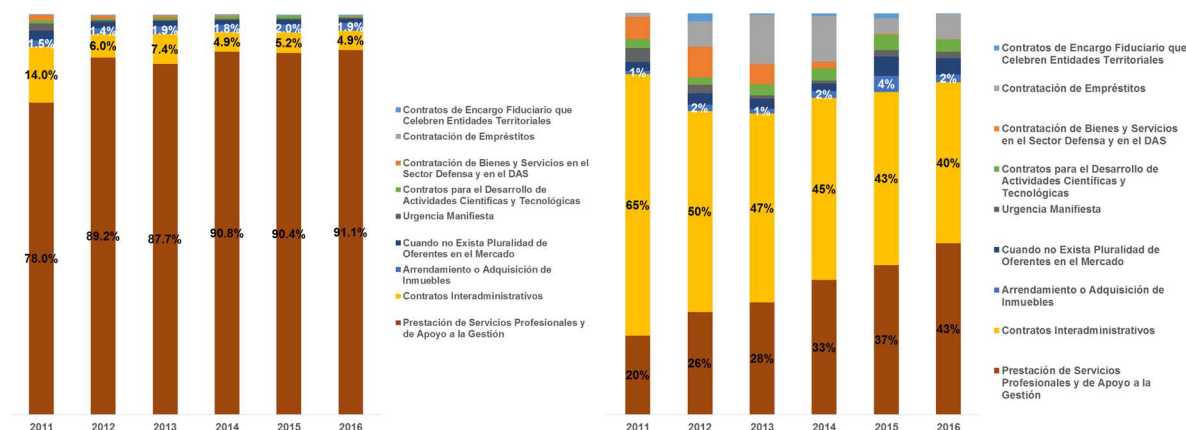
**Gráfico 9. Participación de las causales de contratación directa 2011-2016**

Panel A. En total de contratos

Panel B. En valor de los contratos

<sup>21</sup> Extraído del proyecto de exposición de motivos preparado por Colombia Compra Eficiente para modificar la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, el cual no ha sido presentado al Congreso.

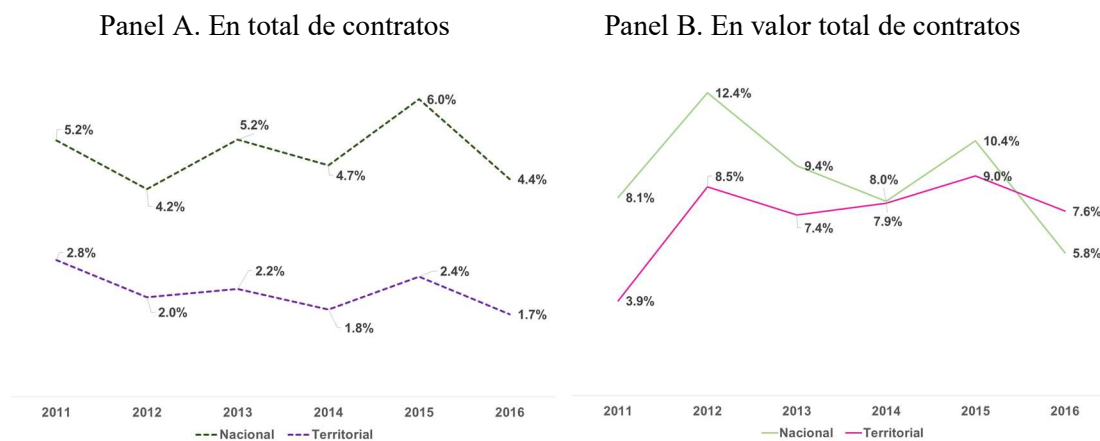




Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2011-2016

Para poder ver el peso de los procesos no competitivos en el sistema de compra pública, tomamos la contratación directa sin contratos interadministrativos, ni contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión, como proporción del número total de contratos (gráfico 10, panel A) y del valor total de los contratos (panel B). Las entidades estatales del orden nacional celebran un número mayor de contratos sin que la selección del contratista obedezca a un proceso competitivo en comparación con las entidades estatales del orden territorial. Al referirse a la proporción de los procesos no competitivos en el valor total de la contratación, vemos que, para la mayoría de años, las entidades estatales de orden nacional presentan un porcentaje mayor a las territoriales a excepción de 2014, cuando el valor de los dos grupos es equivalente, y de 2016 cuando el valor de los procesos no competitivos de las entidades estatales del orden nacional es menor que el de las entidades estatales del orden territorial. Este gráfico muestra que hay más competencia en el sistema de compra pública que lo que generalmente se reconoce aunque es necesario revisar el número de convenios o contratos interadministrativos que debieron ser sometidos a competencia y que equivalen al 14% de la contratación directa en 2011, 6% en 2012, 7,4% en 2013, 4,9% en 2014, 5,2% en 2015 y 4,9% en 2016 en relación con el valor de los contratos.

**Gráfico 10. Procesos no competitivos como proporción del total de la contratación**

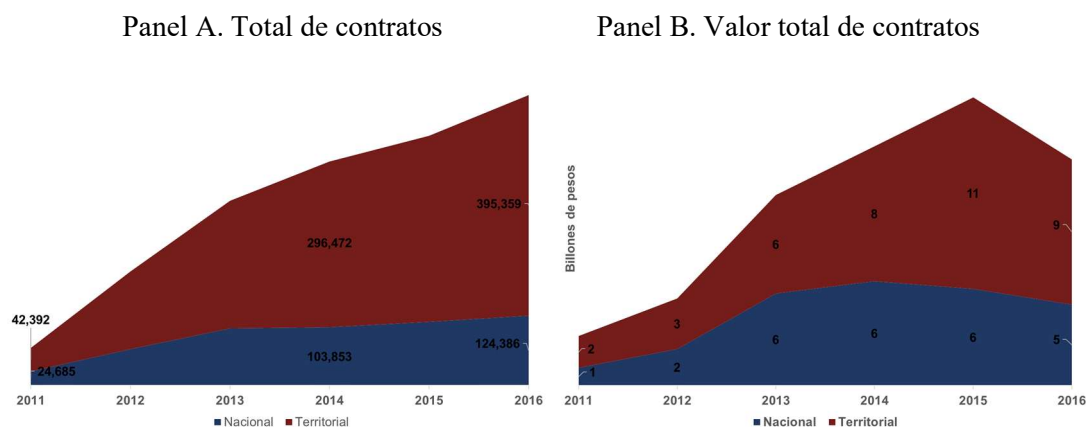


Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2011-2016

### El papel de la prestación de servicios y apoyo a la gestión en la contratación directa

El crecimiento promedio interanual del número de contratos de servicios personales y apoyo a la gestión es acelerado tanto a nivel territorial como a nivel nacional con tasas de 71 y 48% respectivamente. Por su parte, el crecimiento promedio interanual del valor de estos en las entidades del nivel nacional es del 50% y en el nivel territorial del 42% (gráfico 11).

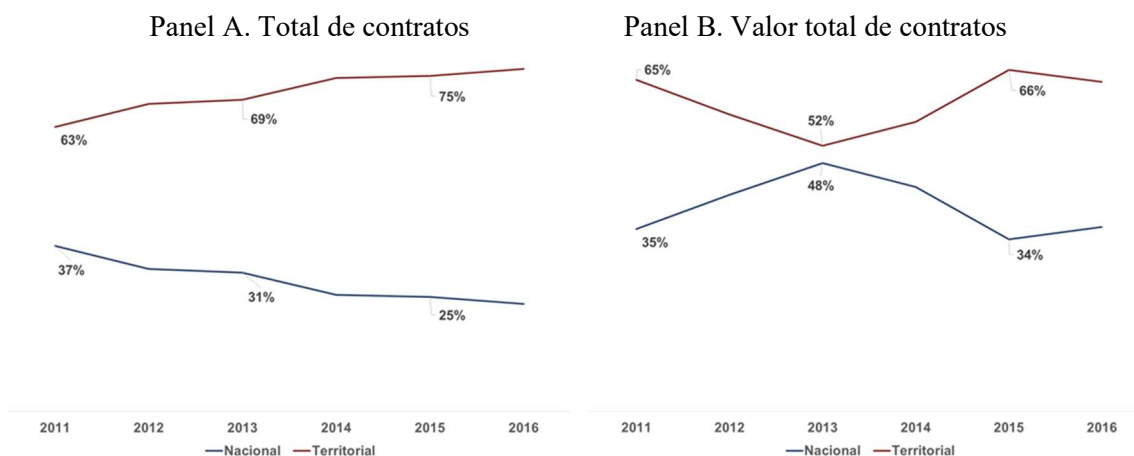
**Gráfico 11. Evolución de la prestación de servicios y apoyo a la gestión 2011-2016**



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2011-2016

El porcentaje de los contratos de prestación de servicios personales y apoyo a la gestión de las entidades estatales del nivel territorial ha aumentado año a año (gráfico 12, panel A). La prestación de servicios personales y apoyo a la gestión a nivel nacional alcanza su pico en 2013, mientras que en el nivel territorial lo hace en 2015, lo cual coincide con el último año del mandato del presidente y de alcaldes y gobernadores respectivamente por lo cual parece ser claro que responde a los acuerdos electorales (gráfico 12, panel B).

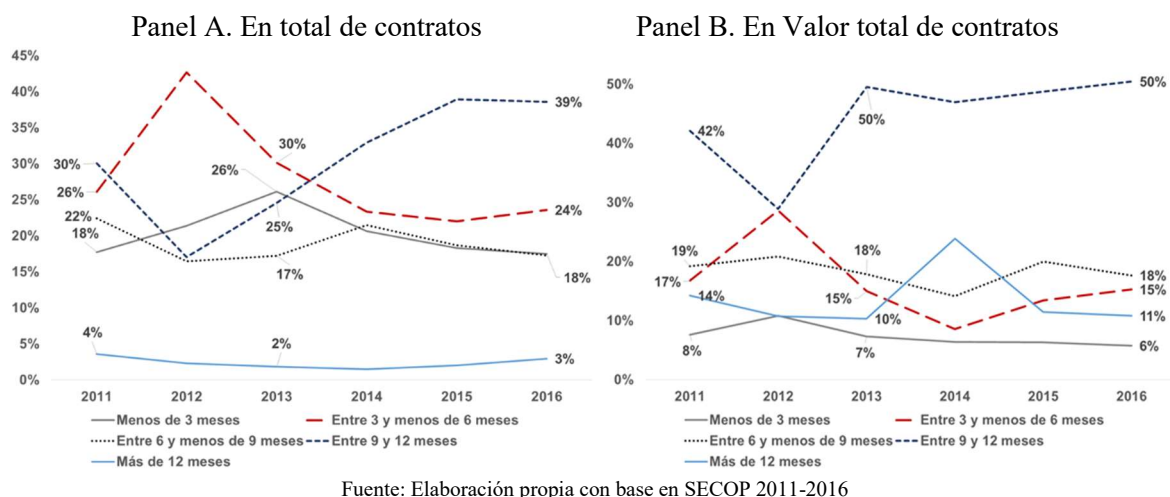
**Gráfico 12. Evolución de la participación nacional y territorial en la prestación de servicios y apoyo a la gestión 2011-2016**



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2011-2016

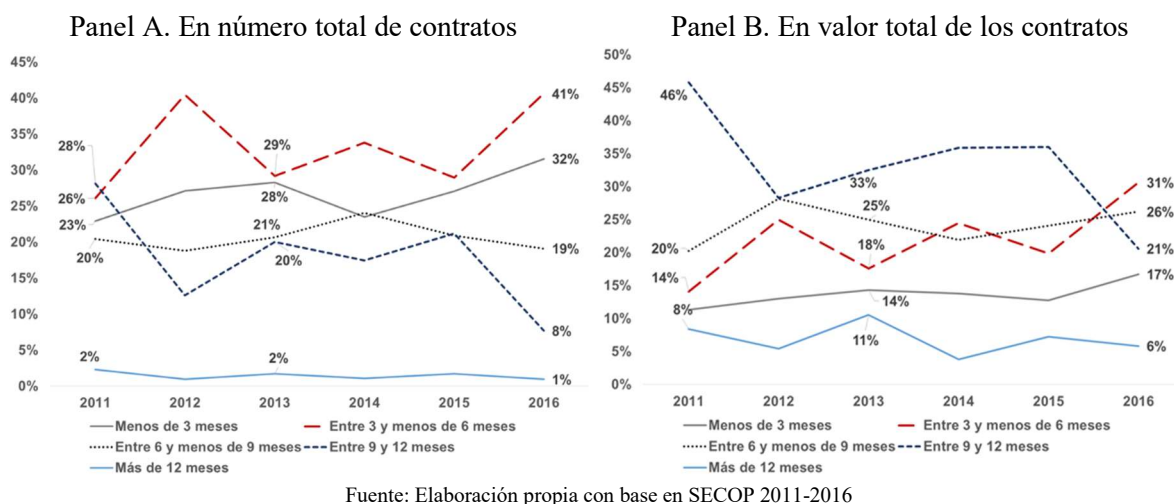
El plazo de los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión y su participación en el total de estos contratos nos confirma que esta es una contratación de talento humano. En las entidades del nivel nacional los contratos con duración entre 9 y 12 meses estabilizan su participación dentro del total a partir de 2015. Esto puede estar asociado al inicio del gobierno y cambios en el gabinete presidencial, en los establecimientos públicos nacionales y empresas públicas del orden nacional (gráfico 13).

**Gráfico 13. Evolución de la participación por duración del contrato en total de contratos por prestación de servicios 2011-2016: Entidades del nivel nacional**



La mirada de los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión de acuerdo con su plazo y la distribución de estos en el tiempo ilustrada en el gráfico 14, muestra el crecimiento de contratos con plazo entre 3 y 9 meses entre 2015 y 2016, fenómeno asociado al fin del período de los alcaldes y a las prácticas electorales.

**Gráfico 14. Evolución de la participación por duración del contrato en total de contratos por prestación de servicios 2011-2016: Entidades del nivel territorial**

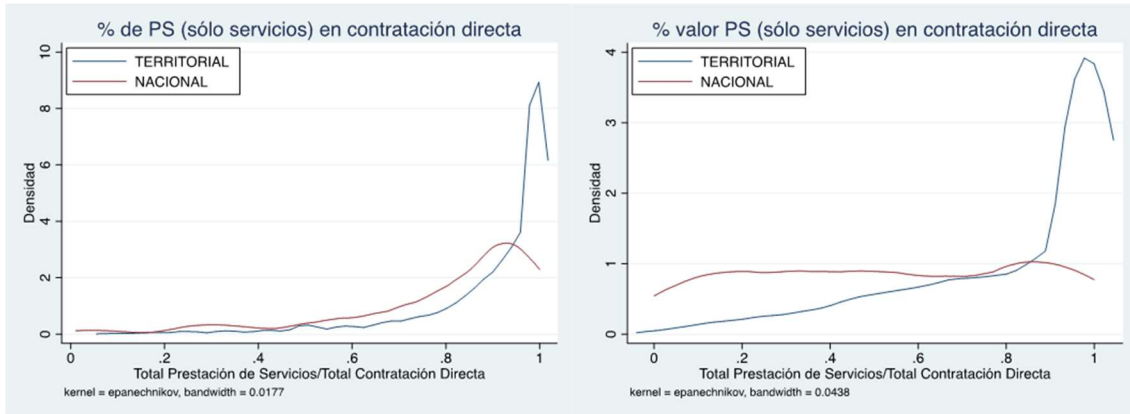


Al observar la importancia de la prestación de servicios personales y apoyo a la gestión en el total de la contratación directa, a nivel territorial y a nivel nacional, vemos que más del 80% de la contratación directa corresponde a este tipo de contratos (gráfico 15). La contratación directa de servicios personales y apoyo a la gestión de las entidades estatales del nivel nacional es uniforme en términos de valor de los contratos, mientras que la de las entidades del nivel territorial está concentrada en el porcentaje de mayor valor de estos contratos.

**Gráfico 15. Distribución de las entidades estatales: Prestación de servicios personales y apoyo a la gestión como porcentaje del total de la contratación directa 2016**

Panel A. En número total de contratos

Panel B. En valor total de contratos



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2016

En conclusión, la prestación de servicios personales y apoyo a la gestión es el componente más importante de la contratación directa y tiene una alta correlación con el ciclo electoral. No obstante, es imperativo señalar que una gran cantidad de estos contratos obedece a las restricciones de la planta de personal de las entidades estatales. El criterio de selección de este personal debe ser parte de la gestión de talento humano en las entidades estatales. Tratar la prestación de servicios de apoyo a la gestión como venta de servicios, distorsiona la información del sistema de compra pública.

## 5. Adiciones a los contratos como factor de riesgo

La adición de los contratos no es en sí misma una manifestación de corrupción, sin embargo, las adiciones del objeto de los contratos pueden ser un forma de contratar directamente algunas tareas o alterar las reglas iniciales de la competencia, por lo que indican riesgo de corrupción.

La tabla 3 muestra como las entidades estatales del nivel nacional tienen en promedio un mayor porcentaje de contratos con adiciones que las entidades del nivel territorial. Asimismo, en promedio, el valor de las adiciones como porcentaje de la cuantía original del contrato es mayor a nivel nacional. Las entidades estatales que más adicionan sus contratos están en el nivel territorial (valores extremos).

**Tabla 3. Adiciones presupuestales 2015: Nación vs Entidades territoriales\***

Variable 2015	Nivel	Media	Mediana	Desviación	Min	Max
Contratos con adiciones como % del total de contratos	Nacional	8.38%	5.4%	10.4 p.p	0%	72.5%
Adiciones como % del valor contratado	Territorial	3.62%	0%	8.46 p.p	0%	100%
	Nacional	3.83%	1.2%	8.38 p.p	0%	81%
	Territorial	2.06%	0%	36.21 p.p	0%	567%

\*Los valores que siguen el máximo territorial de adiciones cómo porcentaje del valor contratado son: 521% y 505%.

Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015

En los contratos cuyo objeto pertenece a las categorías de materias primas, maquinaria, herramientas y equipo industrial y vehículos, las entidades del nivel territorial hacen en promedio más adiciones al valor del contrato como porcentaje de su valor (tabla 4).

**Tabla 4. Adiciones presupuestales a nivel categorías del objeto del contrato 2015: Entidades nacionales vs territoriales**

Panel A. Entidades del nivel nacional

Panel B. Entidades del nivel territorial

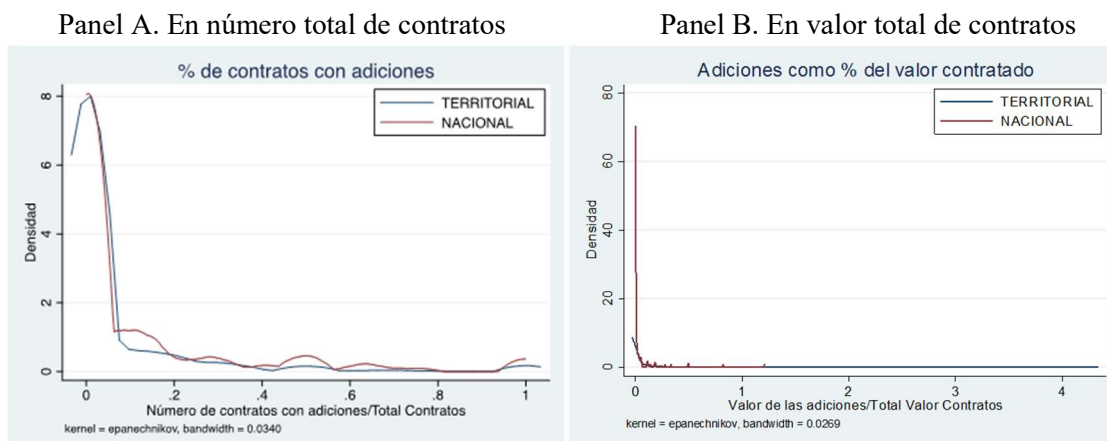
Sector 2015 Nacional Promedio	Contratos con adiciones como % del total de contratos	Adiciones como % del valor contratado	Sector 2015 Territorial Promedio	Contratos con adiciones como % del total de contratos	Adiciones como % del valor contratado
Material Vivo Animal y Vegetal	7.5%	3.1%	Material Vivo Animal y Vegetal	3.4%	1.2%
Materias Primas	7.3%	3.4%	Materias Primas	6.9%	4.6%
Maquinaria, Herramientas, Equipo Industrial y Vehículos	8.5%	5.7%	Maquinaria, Herramientas, Equipo Industrial y Vehículos	4.1%	7.5%
Componentes y Suministros	5.9%	2.5%	Componentes y Suministros	4.4%	2.5%
Productos de Uso Final	4.9%	5.0%	Productos de Uso Final	3.2%	1.9%
Servicios	8.9%	4.2%	Servicios	3.9%	2.2%
Terrenos, Edificios, Estructuras y Vías	10.9%	4.3%	Terrenos, Edificios, Estructuras y Vías	5.6%	2.1%

Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015

En la categoría de terrenos, edificios, estructuras y vías (en el cual está el 39% del valor total de la obra pública), las entidades del nivel nacional en promedio tienen una mayor participación de contratos con adiciones en el total de contratos que las entidades del nivel territorial (10.9% vs 5.6%), lo mismo ocurre con el valor de las adiciones frente al valor original de los contratos. En servicios (donde se encuentra el otro 61% del valor total de la obra pública), el nivel nacional tiene en promedio 8.9% de sus contratos con adiciones, mientras que en nivel nacional es de apenas 3.9%. Asimismo ocurre para el valor de las adiciones como porcentaje del valor original de los contratos (4.2% vs 2.2%).

En promedio las entidades del nivel nacional alcanzan una razón de 4.3% mientras que las entidades del nivel territorial de 2.1% de contratos con adiciones. En los dos niveles, al menos la mitad de los contratos no tiene adiciones presupuestales, hay entidades estatales cuyas adiciones equivalen al 100% del valor contratado, lo cual está en contra de la disposición legal que establece que los contratos sujetos al Estatuto General de Contratación pueden ser adicionados solamente hasta en el 50% de su valor original (gráfico 16).

**Gráfico 16. Distribución de las entidades estatales: Contratos con adiciones y valor de las adiciones 2015**



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015

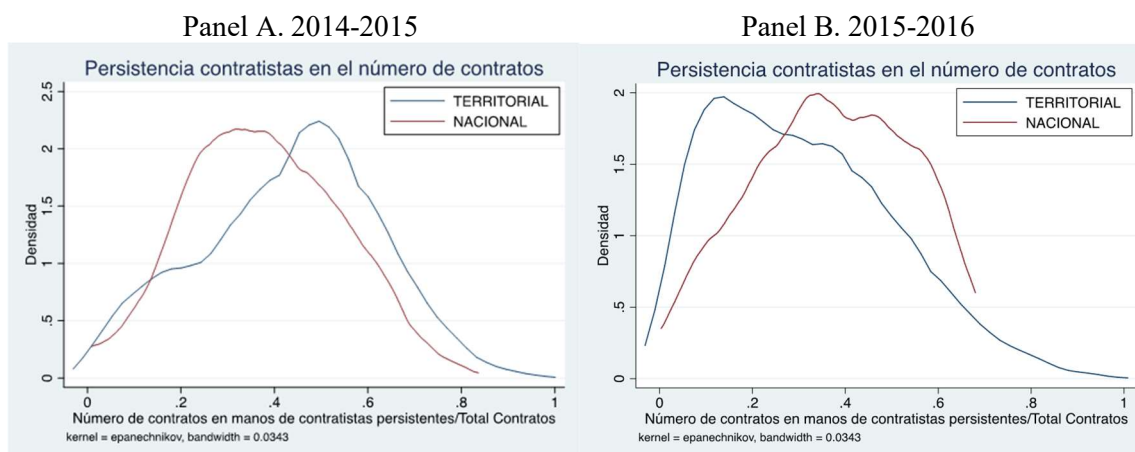
## 6. Persistencia de contratistas como factor de riesgo

Hay persistencia de contratistas como factor de riesgo cuando un contratista celebra dos o más contratos con la misma entidad estatal en dos años consecutivos. Al construir diferentes medidas de la persistencia de los contratistas en la contratación pública a nivel de entidad estatal vemos un cambio en la distribución entre 2015 y 2016. La moda de la distribución a nivel territorial de los distintos indicadores

pasa de estar localizada de la derecha a la izquierda de la moda de la distribución del nivel nacional, lo cual puede estar asociado con el fin del período de alcaldes y gobernadores.

El análisis de la distribución del número de contratos de las entidades estatales en manos de contratistas persistentes muestra que hay entidades estatales del nivel territorial con contratistas persistentes para la totalidad de sus contratos entre 2014 y 2015, y entre 2015 y 2016 (gráfico 17), es decir, los valores máximos de su distribución son mucho mayores a los valores máximos de la distribución nacional.

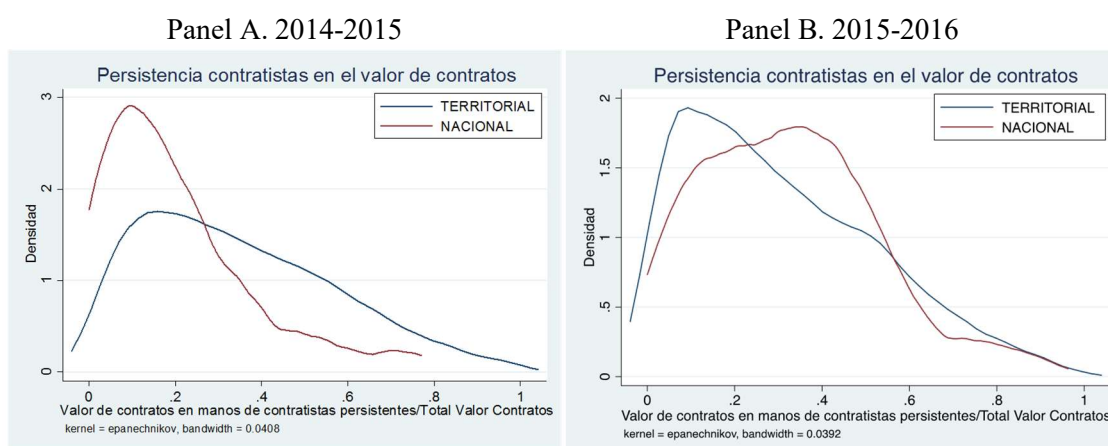
**Gráfico 17. Distribución de las entidades estatales Porcentaje de contratos en manos de contratistas persistentes 2015-2016: Nación vs Entidades Territoriales**



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2014-2016

Aunque el cambio es menos pronunciado que en el número de contratos, la distribución del valor de los contratos en manos de contratistas persistentes también pasa de localizarse de la derecha a la izquierda para las entidades del nivel territorial. En 2016, el valor de los contratos en manos de los contratistas persistentes como porcentaje del total del valor de la contratación aumentó pronunciadamente para las entidades estatales del nivel nacional, y disminuyó para las entidades del nivel territorial (gráfico 18, panel B).

**Gráfico 18. Distribución de las entidades estatales Porcentaje del valor de los contratos en manos de contratistas persistentes 2015-2016: Entidades nacionales vs territoriales**



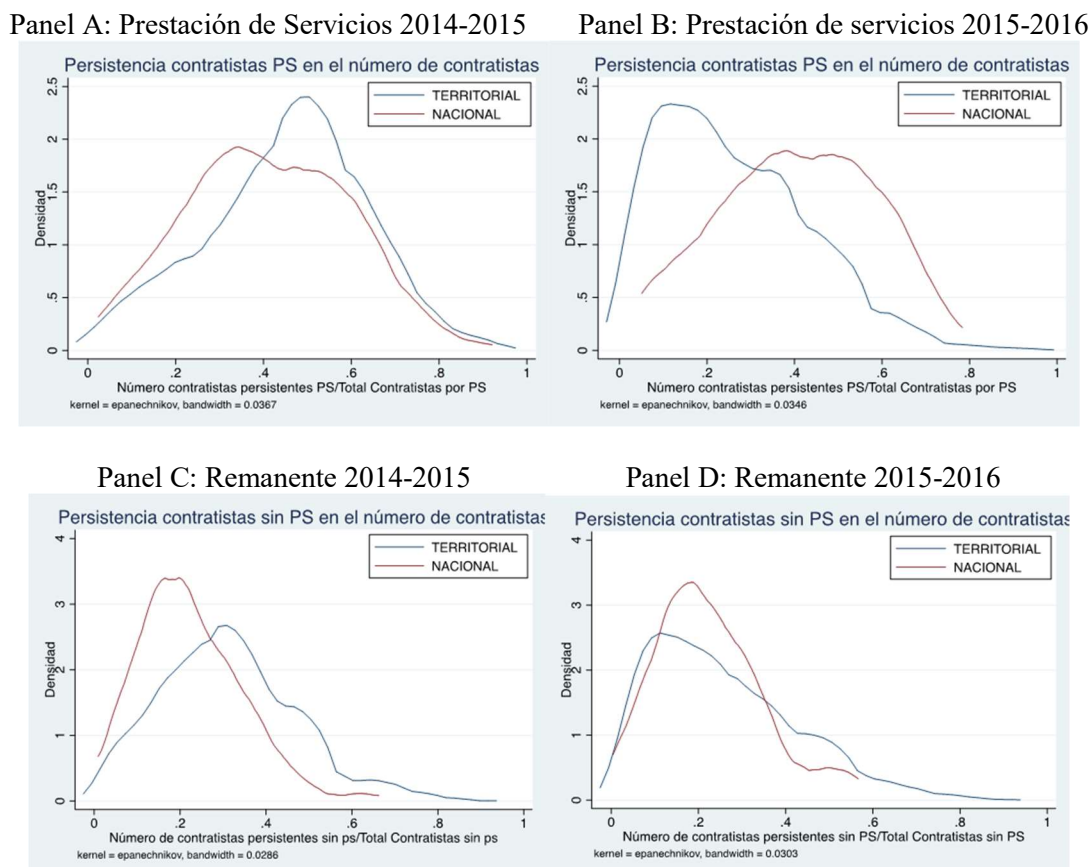
Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2014-2016

Para entender mejor la persistencia de contratistas, desagregamos la información de contratistas persistentes de prestación de servicios personales y apoyo a la gestión de la de los demás contratistas. El gráfico 19 ilustra que el cambio de las distribuciones se mantiene para ambos componentes. Esto

sugiere el uso de la contratación pública para beneficio electoral a través de (i) ampliación de la nómina vía contratos de prestación de servicios personales y apoyo a la gestión; y (ii) asignación directa de la contratación.

El análisis de la persistencia de contratistas requiere una profundización adicional para excluir algunos contratos de licenciamiento de software, software como servicio (*software as a service*) y otros contratos de tecnología de información y telecomunicaciones, que requieren a un mismo contratista durante un plazo considerable, y los contratos de arrendamiento.

**Gráfico 19. Desagregación Contratistas persistentes como porcentaje del total 2015-2016: Nación vs Entidades Territoriales**

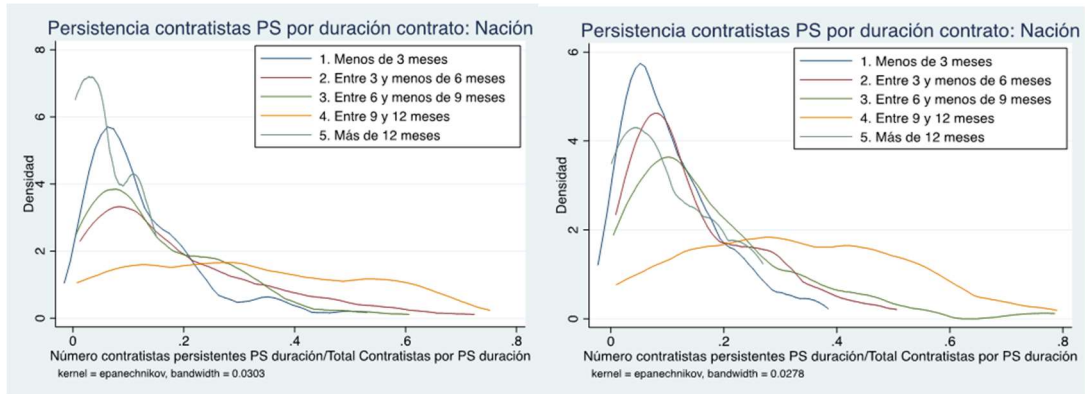


Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2014-2016

Para continuar con la exploración de los contratistas persistentes de prestación de servicios personales y apoyo a la gestión, se desagrega la distribución por el plazo del contrato. Este ejercicio muestra una disminución en la persistencia de contratistas con contratos menores a 6 meses en las entidades del nivel nacional entre 2015 y 2016 y un aumento para los demás rangos de plazo del contrato (gráfico 20).

**Gráfico 20. Desagregación Contratistas persistentes por prestación de servicios 2015-2016: Nación**

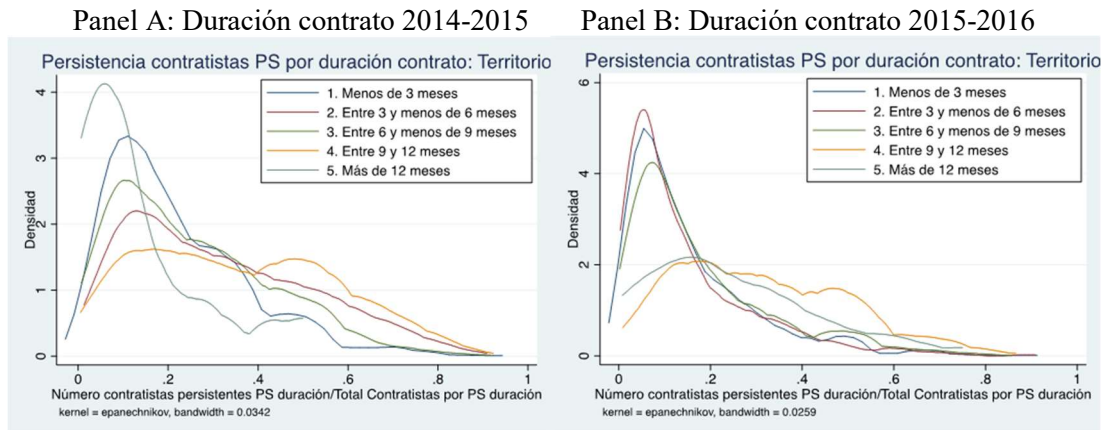
Panel A: Plazo del contrato 2014-2015      Panel B: Plazo del contrato 2015-2016



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2014-2016

Al realizar el mismo ejercicio para el nivel territorial, vemos que la persistencia de contratistas de prestación de servicios personales y apoyo a la gestión disminuye para todos los rangos de plazo del contrato a excepción de los contratos con plazo mayor a 12 meses (gráfico 21).

**Gráfico 21. Desagregación Contratistas persistentes por prestación de servicios y apoyo a la gestión 2015-2016: Entidades estatales de nivel territorial**



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2014-2016

## 7. Concentración de la contratación: Índice de Herfindal-Hirschman

El índice de Herfindal-Hirschman se calcula a partir de las cuotas de mercado, es decir el porcentaje de contratos de valor contratado por un contratista respecto del valor total y del número total de contratos. El índice es la suma al cuadrado de las cuotas de mercado de todos los participantes.

$$H = \sum_{i=1}^n S_i^2$$

Donde  $S_i$  es igual a la cuota de mercado del contratista dentro del total de la contratación de la entidad estatal.

El índice varía entre valores mayores a 1 y 10000, siendo 10000 un monopolio. Si el índice es 10000 la cuota del monopolista es del 100%, y 100 al cuadrado es igual a 10000.

El índice se construye a nivel de la entidad que contrata y por categoría del objeto de contratación, de acuerdo con el clasificador de bienes y servicios de Naciones Unidas son: (i) material vivo, animal y vegetal; (ii) materias primas; (iii) maquinaria, herramientas, equipo industrial y vehículos; (iv)



componentes y suministros; (v) productos de uso final; (vi) servicios; (vii) terrenos, edificios, estructuras y vías.

La tabla 5 muestra que tanto en el nivel nacional como en el territorial hay concentración de contratistas. El valor máximo del índice en número de contratos y en el valor de los mismos es 10000. La concentración de contratistas en las entidades del nivel nacional es menor a la de las entidades del nivel territorial, pero es similar en ambos niveles de la administración pública.

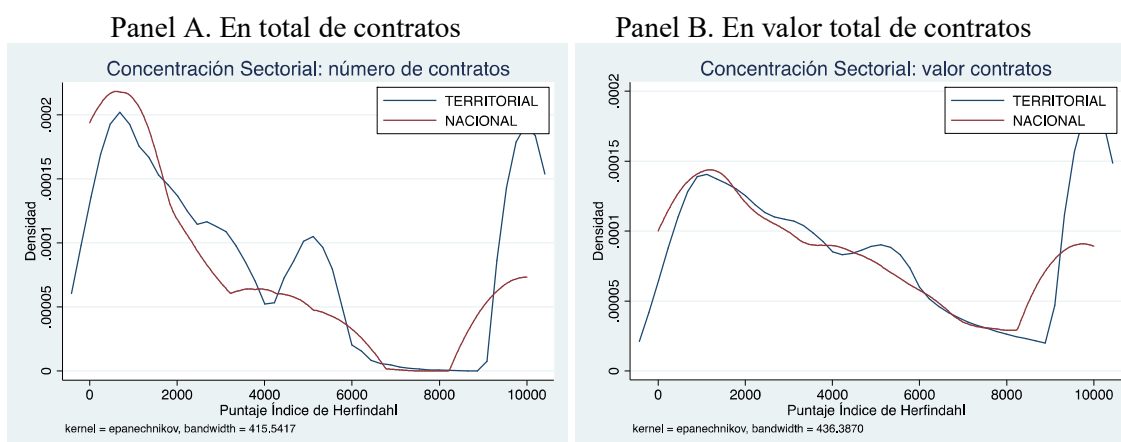
**Tabla 5. Índice de concentración Herfindahl-Hirschman 2016: entidades del nivel nacional vs entidades del nivel territorial**

HH por entidad y sectores 2016	Nivel	Media	Mediana	Desviación	Min	Max
Índice HH	Nacional	3037	1405	3550	0	10000
(Número contratos)	Territorial	4123	2800	3633	1	10000
Índice de HH	Nacional	4389	3525	3503	0	10000
(Valor contratos)	Territorial	4966	4181	3488	0	10000

Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2016

El gráfico 22 muestra la distribución del índice de concentración para el nivel nacional y territorial. La mayoría de entidades estatales muestran niveles medios de concentración. No obstante, hay un alto número de entidades con índices que muestran una concentración excesiva, sobre todo en las entidades de nivel territorial. Hay entidades estatales que enfrentan una concentración monopólica (panel A) y en los dos niveles de la administración pública existe una mayor concentración de contratistas en el valor de los contratos que en el número de contratos (panel B). Esto puede ocurrir por (i) ausencia de registro de las entidades territoriales y (ii) errores en el registro.

**Gráfico 22. Distribución de las entidades estatales: Índice de concentración Herfindahl-Hirschman promedio por categoría del objeto del contrato 2016: Nación vs Entidades Territoriales**



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2016

El cálculo del índice de concentración por la categoría del objeto del proceso de contratación y por el nivel de la entidad estatal respecto del número de contratos, muestra una alta concentración de contratistas en las entidades del nivel nacional en todas las categorías de los objetos del contrato, salvo en productos de uso final y servicios. Respecto al valor de los contratos hay alta concentración de contratistas en todas las categorías, salvo en servicios. Por su parte, en las entidades del nivel territorial, servicios es la única categoría con bajo índice de concentración promedio tanto en el número de contratos como en valor. La categoría con más concentración para ambos niveles es material vivo, animal y vegetal (tabla 6). Es posible que material animal y vegetal esté sobre representado porque muchas entidades estatales clasifican mal sus procesos de contratación y este es el grupo que está en primer lugar en la lista desplegable del SECOP.

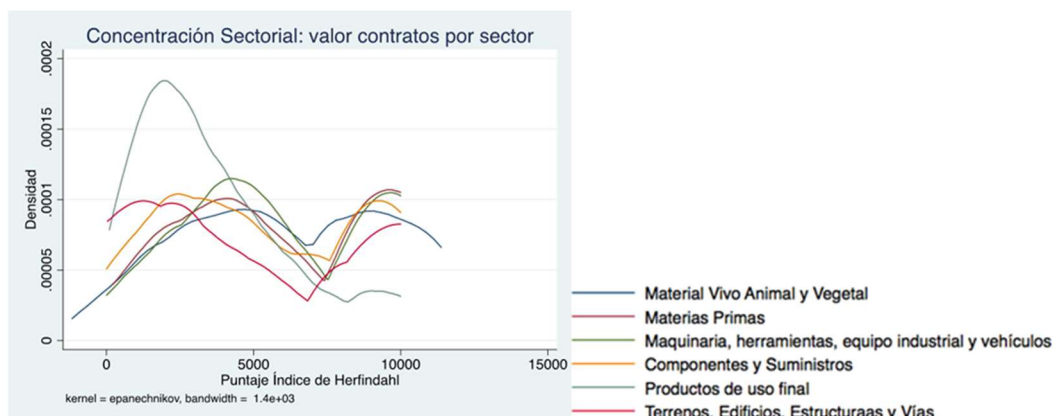
**Tabla 6. Índice de concentración Herfindahl-Hirschman promedio por categoría del objeto de la contratación 2016: Nación vs Entidades Territoriales**

Panel A. Nación			Panel B. Entidades Territoriales		
Sector 2016 Nacional	Promedio Índice HH (Número contratos)	Promedio Índice HH (Valor contratos)	Sector 2016 Territorial	Promedio Índice HH (Número contratos)	Promedio Índice HH (Valor contratos)
Material Vivo Animal y Vegetal	5155	6075	Material Vivo Animal y Vegetal	7710	8117
Materias Primas	4620	5991	Materias Primas	5965	6896
Maquinaria, Herramientas, Equipo Industrial y Vehículos	4493	5930	Maquinaria, Herramientas, Equipo Industrial y Vehículos	5832	6838
Componentes y Suministros	4027	5481	Componentes y Suministros	4983	5843
Productos de Uso Final	1646	3625	Productos de Uso Final	3201	4070
Servicios	562	1496	Servicios	1813	2522
Terrenos, Edificios, Estructuras y Vías	4962	5877	Terrenos, Edificios, Estructuras y Vías	5772	6876

Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2016

Al observar las distribuciones del índice de concentración para la categoría del objeto de la contratación en las entidades del nivel nacional, vemos entidades estatales con niveles de concentración monopólicos en toda su contratación. También es interesante señalar cómo en la contratación de todas las categorías hay dos picos. Uno en niveles de concentración moderados o altos, otro en niveles de concentración monopólicos (gráfico 23).

**Gráfico 23. Distribuciones del índice de Herfindahl-Hirschman por categoría del objeto de la contratación: Nivel Nacional 2016 valor de los contratos**



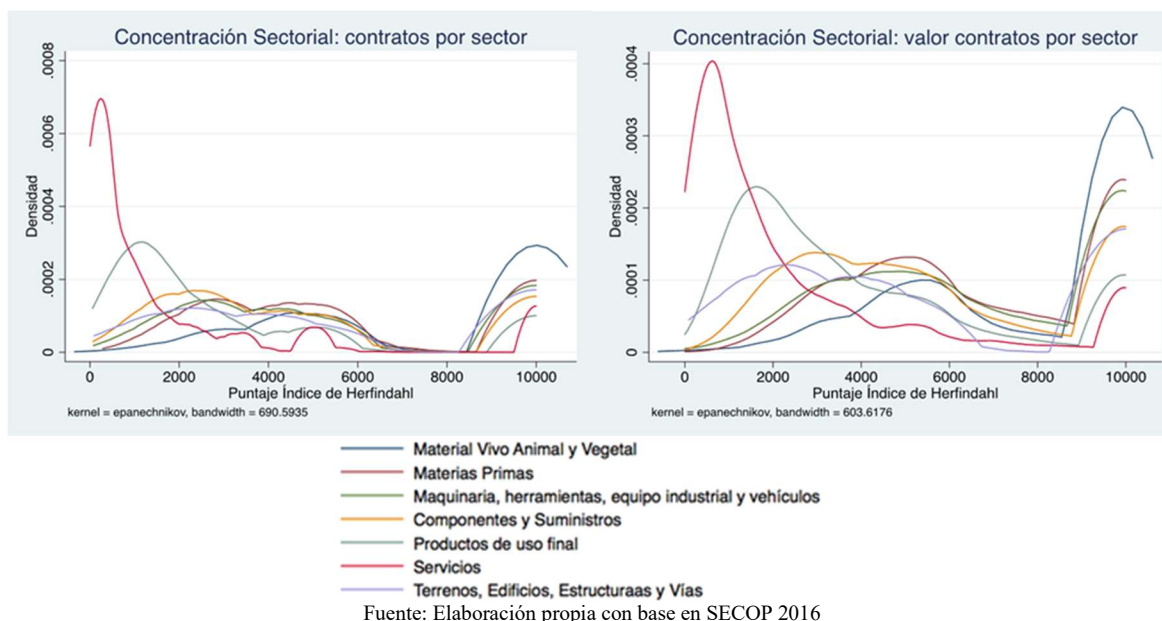
Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2016

Las entidades estatales del nivel territorial muestran una concentración de contratistas más elevada en el valor de los contratos que en el número de contratos. Sin embargo, en ambos índices hay entidades del nivel territorial que enfrentan una concentración monopólica, muchas más en el índice para valor de los contratos. En todas las categorías de los objetos de contratación, las entidades estatales del nivel territorial muestran altos niveles de concentración, excepto en servicios (gráfico 24).

**Gráfico 24. Distribución de las Entidades contratantes: Índice de concentración Herfindahl-Hirschman por categoría del objeto de la contratación 2016: Nivel Territorial**

Panel A. Para número de contratos

Panel B. Para valor de contratos



## 8. Índice de Riesgos de corrupción (IRC) en la contratación pública

El riesgo de captura de recursos públicos por parte de privados en el sistema de compra pública es más alto en aquellos procesos sin competencia o con bajo nivel de competencia. Por esta razón, construimos un índice que permita observar la ausencia de competencia en los procesos de contratación a nivel de entidad contratante a partir de la distribución de los contratos suscritos. La persistencia de los contratistas, la alta concentración de contratistas, la proporción de contratos en los cuales la modalidad de selección fue la contratación directa, son las manifestaciones usadas como indicadores para construir un índice de ausencia de competencia en los procesos de contratación y como aproximación para el riesgo de corrupción en la contratación pública.

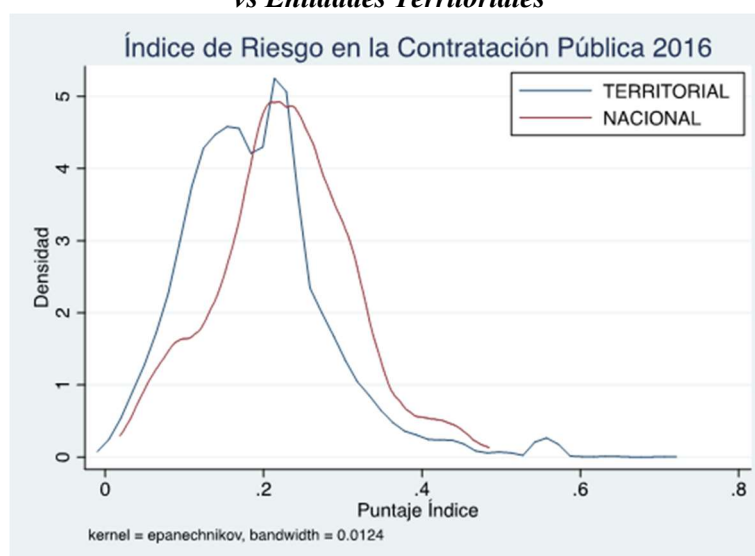
Para construir el índice de riesgo de corrupción (IRC) cada indicador se normaliza por su valor máximo para que su rango esté entre 0 y 1. El índice es una combinación lineal de los indicadores en la cual estos tienen igual peso. Los siguientes son los indicadores: (i) la contratación directa excluyendo la prestación de servicios personales y apoyo a la gestión como porcentaje del total de la contratación (tanto en el número como en el valor de los contratos); (ii) contratistas persistentes 2015-2016 (en total de contratistas, en número de contratos, y en valor de los mismos); (iii) porcentaje de contratos con adiciones presupuestales y adiciones presupuestales como porcentaje de la cuantía del contrato; y (iv) el índice de concentración de contratistas (tanto en número como en valor de los contratos)<sup>22</sup>.

Es importante mencionar que el cálculo del IRC es para cada entidad estatal por lo cual no hay diferencias asociadas al presupuesto, el número de categorías en sus contrataciones y la complejidad en los procesos de contratación.

El gráfico 25 muestra que en promedio las entidades del nivel nacional tienen un riesgo más alto de acuerdo con el IRC que las entidades del nivel territorial. La diferencia de medias es estadísticamente significativa: 0.23 vs 0.19. Sin embargo, las entidades con un IRC más alto pertenecen al nivel territorial. La entidad de nivel nacional con mayor IRC tiene un puntaje de 0.49 y la del nivel territorial de 0.71. La entidad de mayor IRC en el nivel territorial está 2.4 desviaciones por encima de la entidad de nivel nacional con mayor IRC. La mediana de las entidades estatales del nivel nacional es mayor a la mediana del nivel territorial (0.22 vs 0.18).

<sup>22</sup> La metodología se basa en la usada por Fazekas & Tóth (2012), Fazekas, Tóth & King (2013a), y Fazekas, Tóth & King (2013b). Para ver diferentes variaciones del índice referirse al Anexo 2.

**Gráfico 25. Distribución del Índice de riesgo de corrupción de las entidades estatales 2016: Nación vs Entidades Territoriales**



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015-2016

El cálculo del IRC promedio por niveles de la administración pública (nacional centralizado, nacional descentralizado, departamental centralizado, departamental descentralizado, municipal centralizado y distrito capital centralizado), muestra que la diferencia máxima en el promedio de cada nivel es aproximadamente media desviación estándar (0.09). El grupo de entidades estatales del nivel nacional centralizado tiene un mayor IRC promedio (0.23), mientras que el distrito capital y los municipios de categoría 3 tienen un IRC promedio más bajo (0.17).

**Tabla 7. Índice de riesgo promedio por orden de entidad contratante 2016**

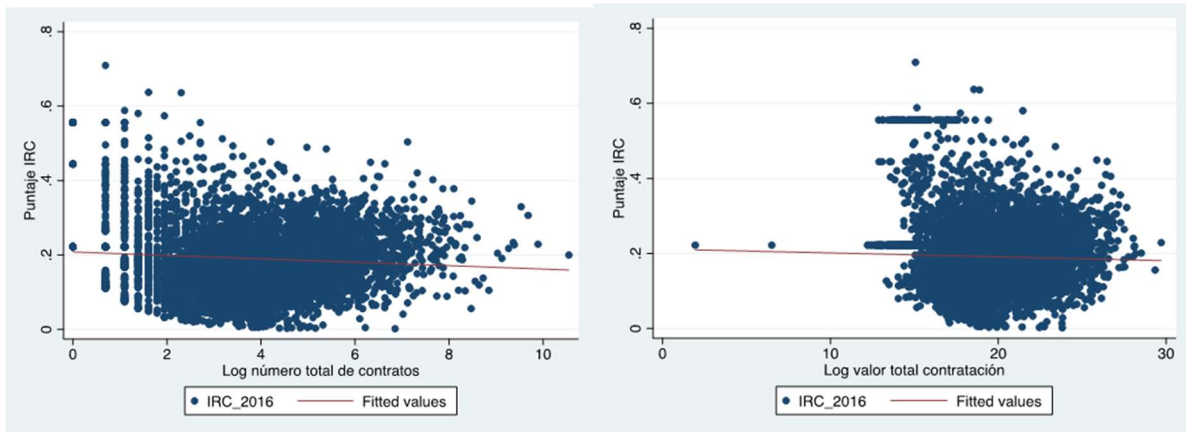
Orden Entidad	IRC Promedio 2016
<b>Distrito Capital</b>	<b>0.17</b>
<b>Nacional Centralizado</b>	<b>0.23</b>
<b>Nacional Descentralizado</b>	<b>0.20</b>
<b>Territorial Departamental Centralizado</b>	<b>0.17</b>
<b>Territorial Departamental Descentralizado</b>	<b>0.19</b>
<b>Territorial Municipal 1</b>	<b>0.22</b>
<b>Territorial Municipal 2</b>	<b>0.20</b>
<b>Territorial Municipal 3</b>	<b>0.17</b>
<b>Territorial Municipal 4</b>	<b>0.19</b>
<b>Territorial Municipal 5</b>	<b>0.19</b>
<b>Territorial Municipal 6</b>	<b>0.19</b>

Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015-2016

El índice no muestra una correlación fuerte con el tamaño de las entidades estatales contratantes. En otras palabras, un mayor número de contratos o un valor contratado más elevado en promedio no está relacionado con algún nivel de riesgo en la contratación según el IRC (gráfico 26).

**Gráfico 26. Puntaje IRC y tamaño de las entidades contratantes 2016**

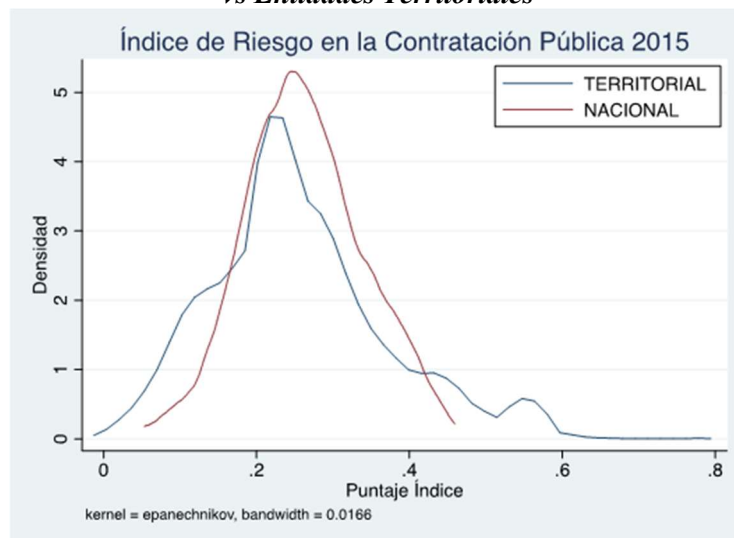
Panel A. Logaritmo del número total de contratos Panel B. Logaritmo del valor total de los contratos



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015-2016

El cálculo del IRC para 2015 muestra que los promedios para los niveles territoriales (departamental centralizado, departamental descentralizado, municipal y distrito capital) no son estadísticamente diferentes a los del nivel nacional. Es decir, las entidades del nivel nacional en promedio presentan los mismos riesgos de acuerdo con el ICR que las entidades del nivel territorial (0.26). Sin embargo, en las entidades del nivel territorial la mediana del índice fue menor al de las entidades del nivel nacional (0.18 vs 0.21). En 2015 las entidades con mayor riesgo en su contratación son del nivel territorial, con una puntuación máxima de 0.78, la cual se encuentra a 3.5 desviaciones estándar de la entidad del nivel nacional de mayor riesgo de acuerdo con el ICR (gráfico 27).

**Gráfico 27. Distribución del Índice de riesgo de corrupción de las entidades estatales 2015: Nación vs Entidades Territoriales**



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2014-2015

El cálculo del IRC promedio por orden (nacional centralizado, nacional descentralizado, territorial centralizado, territorial descentralizado, territorial municipal y distrito capital) para 2015 muestra que las entidades del nivel territorial municipal de categoría 1 tuvieron el IRC promedio más alto. Le siguen las entidades del orden territorial de sexta categoría, y las entidades del orden nacional centralizado (tabla 8). De 2015 a 2016 las entidades del nivel nacional centralizado pasaron de tener el tercer IRC promedio más alto a ser las entidades pertenecientes al nivel con mayor riesgo promedio de acuerdo con el IRC.

**Tabla 8. Índice de riesgo promedio por orden de entidad contratante 2015**

Orden Entidad	IRC Promedio 2015
Distrito Capital	0.25
Nacional Centralizado	0.26
Nacional Descentralizado	0.26
Territorial Departamental Centralizado	0.22
Territorial Departamental Descentralizado	0.26
Territorial Municipal 1	0.27
Territorial Municipal 2	0.25
Territorial Municipal 3	0.24
Territorial Municipal 4	0.25
Territorial Municipal 5	0.24
Territorial Municipal 6	0.26

Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2014-2015

Además de calcular el IRC por entidad contratante consideramos importante monetizar el riesgo. Para ello, se estima el valor de los recursos en riesgo mediante la siguiente fórmula:

$$E[\text{Recursos públicos en riesgo}] = Pr(\text{Corrupción}) * \text{Valor total de los contratos más adiciones} \quad (1)$$

Donde:

$E[\text{Recursos públicos en riesgo}]$ : Valor esperado del monto de los recursos destinados a la contratación pública en riesgo

$Pr(\text{Corrupción})$ : Probabilidad de corrupción aproximada por medio del IRC

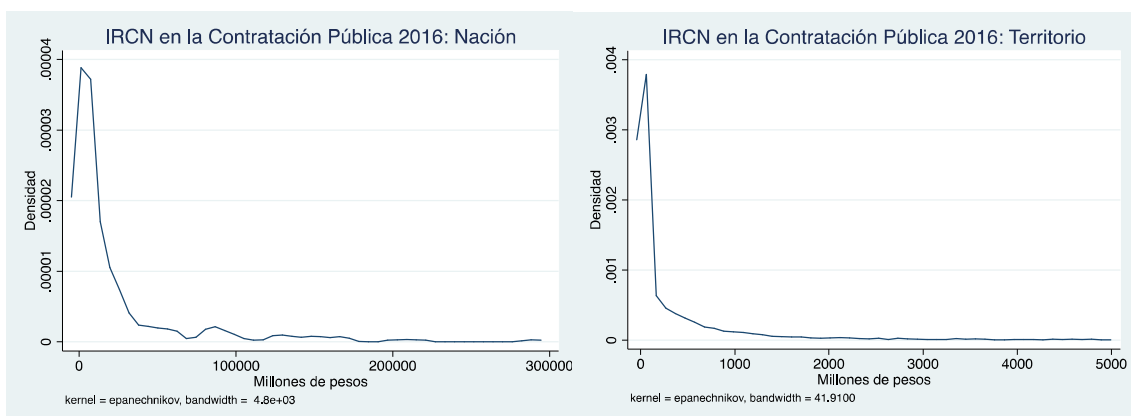
*Valor total de los contratos más las adiciones*: Valor nominal de los contratos más las adiciones (millones de pesos)

El valor estimado de recursos en riesgo presenta una variación alta tanto a nivel nacional (141.000 millones de pesos de desviación estándar) como territorial (13.000 millones de pesos de desviación estándar). En promedio, las entidades contratantes pertenecientes al nivel nacional tienen en riesgo 38.000 millones de pesos (su mediana es de 6.178 millones de pesos), mientras que las entidades de nivel territorial 1.700 millones de pesos (y su mediana es de 43 millones de pesos) (gráfico 28). Lo cual es natural porque las entidades del nivel nacional tienen mayor presupuesto para ejecutar a través del sistema de compra pública; y es una motivación para concentrar el análisis en las entidades del nivel nacional, sin desestimar los efectos de bienestar que los recursos pueden tener en las entidades territoriales con menor presupuesto.

**Gráfico 28. Distribución de las entidades estatales según el valor estimado de los recursos en riesgo de corrupción de las entidades estatales 2016: Nación vs Entidades Territoriales\***

Panel A. Nación

Panel B. Entidades Territoriales

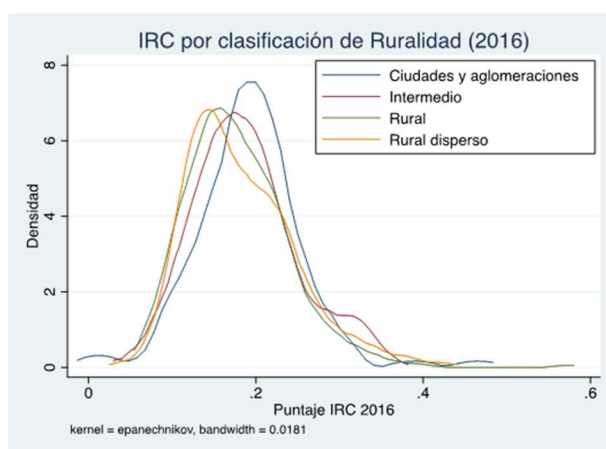


\*Para mejor visualización de las distribuciones ambos paneles fueron acotados.  
Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015-2016

## 9. Caracterización de los municipios por el IRC

El IRC promedio de las alcaldías municipales del país es 0.18, con una mediana 0.18, y una desviación estándar 0.06. El gráfico 29 muestra la distribución del IRC de los municipios por clasificación de su ruralidad. Las ciudades y aglomeraciones tienen en promedio un riesgo de corrupción más alto (0.192) de acuerdo con el IRC, seguidos por intermedio (0.187), rural disperso (0.183) y rural (0.178). Los municipios con riesgos de corrupción más alto están en la clasificación rural, alcanzando valores de 0.58. Les siguen las ciudades y aglomeraciones con máximos de 0.47. El rango dentro del cual están los promedios por clasificación rural es menor a media desviación estándar (0.06).

**Gráfico 29. Distribución del IRC de las alcaldías municipales 2016: Clasificación de Ruralidad**



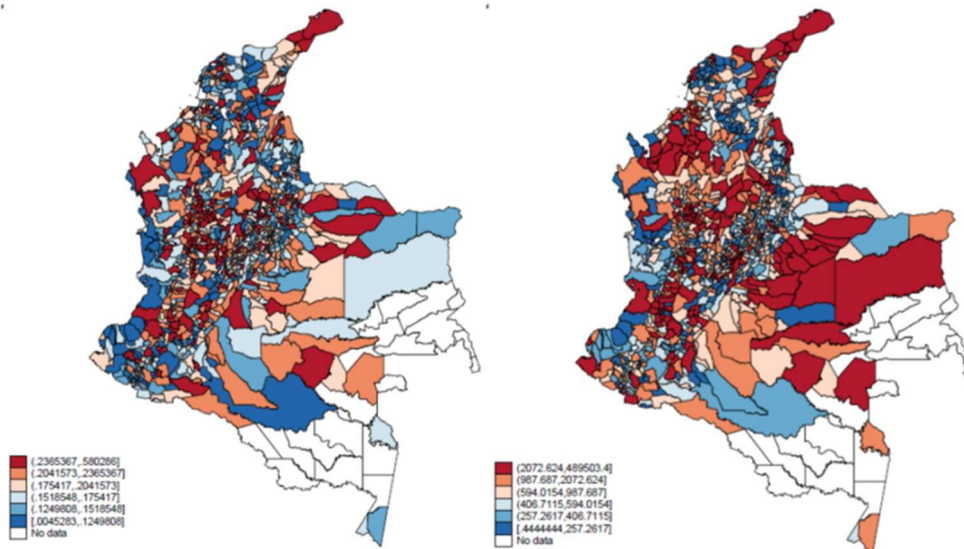
Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015-2016 y Misión para la Transformación del Campo 2015

Georeferenciar el IRC y el IRC ponderado por valor en riesgo (IRCN) para 2016 muestra municipios que a pesar de tener un IRC bajo, tienen un IRCN alto como consecuencia del tamaño del presupuesto de estos municipios (figura 1). De acuerdo con el IRCN la región de la Orinoquía es la región con mayores valores nominales en riesgo, seguida por la región Caribe, mientras que las demás regiones muestran una alta heterogeneidad entre sus municipios.

**Figura 1. Georeferenciación del IRC y IRCN en Colombia 2016**

Panel A. IRC

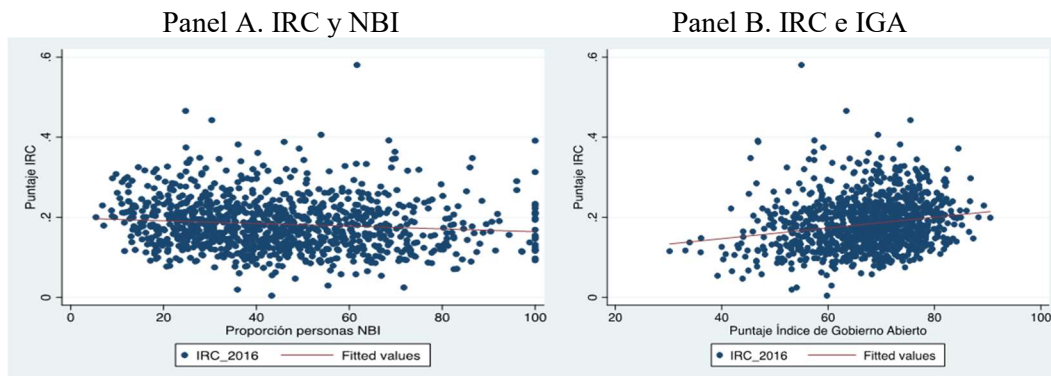
Panel B. IRCN



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015-2016 y DANE

Vale la pena analizar si el IRC de las alcaldías está asociado con su nivel de pobreza. El gráfico 30 panel A muestra que la proporción de personas con necesidades básicas insatisfechas del municipio no explica su IRC. La relación del IRC con el Índice de Gobierno Abierto –IGA- que calcula la Procuraduría General de la Nación, el cual tiene propósito similar, muestra en el Panel B del gráfico 30 una relación positiva, aunque el coeficiente de correlación no es muy alto (0.2), pero sí es estadísticamente significativo. En resumen, los niveles de pobreza de los municipios no están asociados con el IRC y el IRC tiene una relación limitada con el IGA. Los esfuerzos de transparencia no se traducen en una mejor planeación y gestión contractual.

**Gráfico 30. Índice de Riesgo de Corrupción (IRC) de los municipios colombianos, Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) e Índice de Gobierno Abierto (IGA): 2016**



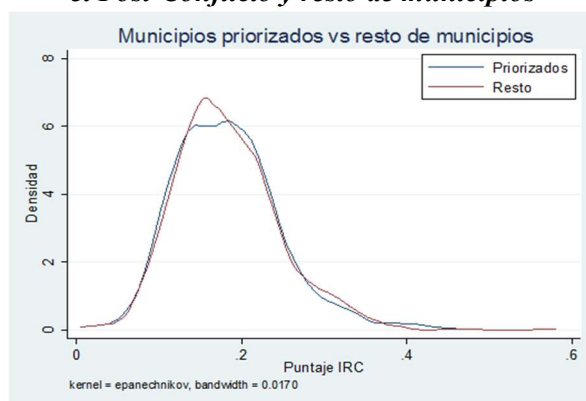
Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015-2016, DANE 2016, y Procuraduría General de la Nación 2015

Mirar de cerca qué ocurre en los municipios priorizados para el postconflicto es importante por el flujo de recursos que está por llegar, como ya se anotó. La comparación entre los municipios priorizados en el postconflicto y los demás municipios muestra que las medias no son estadísticamente diferentes, ambas muy cercanas a 0.18 (gráfico 31). De igual forma, la distribución de ambos tipos de municipios es muy similar. La mediana de ambas distribuciones es 0.18, y su desviación estándar de 0.06. Lo anterior no es extraño pues en ambos grupos hay todo tipo de municipios, desde ciudades y aglomeraciones hasta rural disperso. A pesar de la similitud de las distribuciones, vale la pena resaltar que en los municipios priorizados hay IRC menores a los de los municipios no priorizados (0.44 vs 0.58), 2.3 desviaciones por debajo.



La comparación de los índices nominales muestra que hay mayor valor en riesgo en los municipios no priorizados para el postconflicto, lo cual es natural pues estos son los municipios con mayor presupuesto. En promedio los municipios no priorizados tienen en riesgo 3.200 millones de pesos, mientras que los priorizados en riesgo de 1.900 millones, de acuerdo con la metodología de cálculo explicada anteriormente.

**Gráfico 31. Distribución del IRC de los municipios colombianos 2016: Municipios priorizados para el Post-Conflicto y resto de municipios**



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015-2016

También es importante mirar con atención los recursos destinados a atender las obligaciones del Acuerdo de Paz. El Gobierno calculó en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2017 que las entidades territoriales destinarán cerca de 5.5 billones de pesos de recursos propios a lo largo de 15 años para atender estas obligaciones. Para este cálculo, el MFMP mide la capacidad de los gobiernos territoriales para invertir en proyectos dirigidos a la implementación de los acuerdos. Esta capacidad se determinó teniendo en cuenta los recursos que tienen a disposición las entidades territoriales después de cubrir sus gastos de funcionamiento y el pago de obligaciones financieras<sup>23</sup>. Al multiplicar esta capacidad de inversión por el IRC de cada entidad estatal de nivel territorial, vemos que sólo en el primer año habría aproximadamente 214 mil millones de pesos en riesgo, 58% del total de recursos propios aportados anualmente por todas las entidades territoriales.

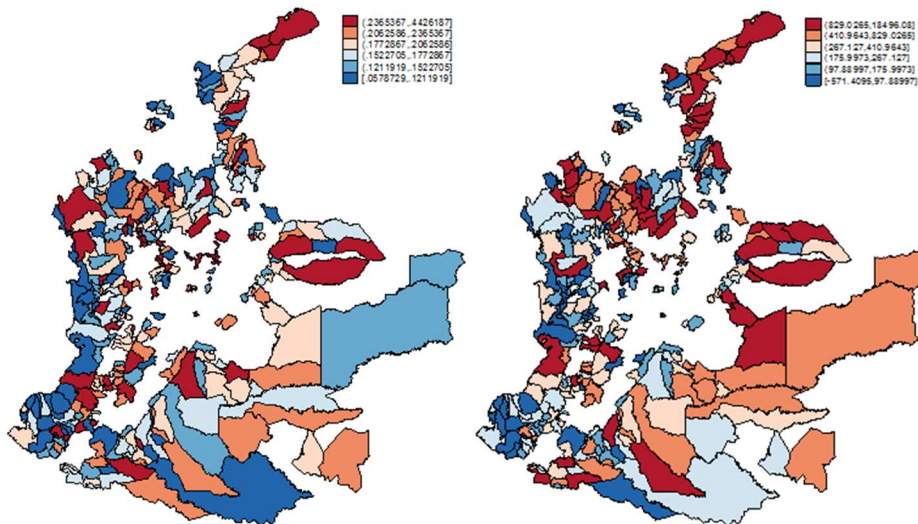
En la figura 2 están ubicados geo-espacialmente los municipios priorizados para el postconflicto con su IRC y su IRCN para los recursos propios destinados a inversiones del post-conflicto. Los municipios de los departamentos de Guajira, Cesar, Córdoba, Chocó, Arauca, y el municipio de Buenaventura son los municipios priorizados para el postconflicto con mayores recursos propios en riesgo.

**Figura 2. Georefenciación del IRC y IRCN de recursos propios para el post-conflicto: Municipios Priorizados**

Panel A. IRC

Panel B. IRCN

<sup>23</sup> La disponibilidad de los gobiernos territoriales para invertir se mide como su ahorro corriente. Este ahorro se define como la diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes. Los ingresos están conformados por los recaudos tributarios y los ingresos no tributarios. Los gastos corrientes corresponden a la suma de gastos de funcionamiento y servicios de la deuda pública. Toda la información proveniente del FUT.

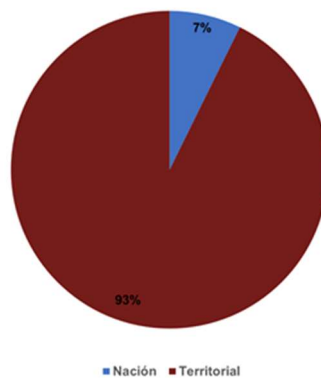


Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015-2016, FUT 2015 y DANE

## 10. Caracterización de las entidades pertenecientes al decil de mayor riesgo

El análisis del comportamiento promedio de las entidades estatales y algunos momentos de la distribución, muestran la necesidad de ahondar en los valores máximos del IRC. Para ello, examinamos únicamente las entidades que pertenecen al decil con mayor riesgo en el IRC. El decil más riesgoso está compuesto por todas las entidades contratantes que tienen un IRC mayor a 0.3. El gráfico 32 muestra que la participación de las entidades del nivel nacional en el decil de más alto riesgo es del 7%, mientras que la de las entidades estatales del nivel territorial es del 93%. Sin embargo, es importante mencionar que el 18% del total de las entidades del nivel nacional son entidades de mayor riesgo de acuerdo con el IRC, mientras que tan sólo el 10% de las entidades del nivel territorial tienen este denominador. En total hay 41 entidades estatales del nivel nacional en el decil de mayor riesgo y 521 entidades del nivel territorial.

**Gráfico 32. Participación por nivel territorial dentro del decil más riesgoso**

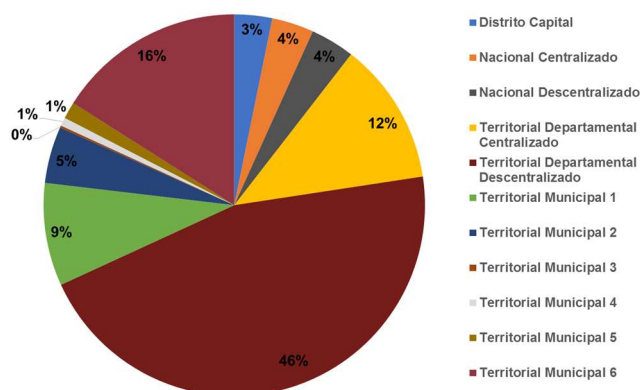


Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015-2016

Al observar la distribución del decil de mayor riesgo del IRC de acuerdo con el nivel de la administración pública de las entidades estatales, vemos que el nivel territorial departamental descentralizado tiene una participación del 46%, seguido por el nivel territorial municipal de categoría 6 del 16%, y el nivel territorial departamental centralizado del 12% (gráfico 33).

La tabla 9 muestra que en el decil de mayor riesgo están 17% del total de las entidades del nivel nacional centralizado, el 15% de las entidades del nivel territorial municipal de categoría 1, 11% del nivel nacional descentralizado, y el 11% del nivel territorial descentralizado.

**Gráfico 33. Decil de mayor riesgo por orden territorial (2016)**



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015-2016

**Tabla 9. Porcentaje del orden dentro del decil de mayor riesgo**

Orden Entidad	Número de entidades dentro de las más riesgosas	% del orden dentro de las entidades más riesgosas
Distrito Capital	18	9%
Nacional Centralizado	20	17%
Nacional Descentralizado	21	11%
Territorial Departamental Centralizado	68	10%
Territorial Departamental Descentralizado	256	11%
Territorial Municipal 1	49	15%
Territorial Municipal 2	27	8%
Territorial Municipal 3	1	3%
Territorial Municipal 4	4	5%
Territorial Municipal 5	8	7%
Territorial Municipal 6	90	8%

Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015-2016

Al analizar los municipios que se localizan en el decil de más alto riesgo vemos que los departamentos de Antioquia y Santander son los que tienen un mayor número de municipios en el decil más alto. No obstante, teniendo en cuenta que Arauca y Risaralda son departamentos con pocos municipios, tienen un mayor porcentaje de sus municipios entre los de más alto riesgo. De otra parte, son pocos los municipios priorizados para el postconflicto que están entre los municipios de más alto riesgo. De acuerdo con el IRC, apenas el 4.7% del total de municipios priorizados (tabla 10). Dichos municipios son: Bolívar, Caicedonia, Caldon, Cravo Norte, La Jagua de Ibirico, Los Andes, Mercaderes, Morelia, Morroa, Puerto Guzmán, San José de Uré, San Pedro, Santo Domingo, Tame y Yondo.

**Tabla 10. Análisis departamental de los municipios más riesgosos**

Departamento	Población Promedio	Número de Municipios	% de municipios del departamento entre más riesgosos	Promedio % personas con necesidades básicas insatisfechas	Promedio % de personas en miseria	Número de municipios priorizados para el pos-conflicto entre más riesgosos	IGA Promedio	IRC Promedio	IRCN Promedio (Millones de pesos)
Antioquia	22548	12	10%	25	7	3	73	0.32	4330
Arauca	28280	2	29%	77	62	2	67	0.36	768
Atlántico	26989	1	4%	25	8	0	63	0.47	1430
Bolívar	14338	3	7%	67	40	0	50	0.37	680
Boyacá	7019	4	3%	41	14	0	74	0.33	4960
Caldas	9380	2	7%	29	10	0	71	0.32	860
Caquetá	3836	1	6%	40	14	1	68	0.36	447
Cauca	24967	4	10%	62	29	2	68	0.34	1860
Cesar	30091	2	8%	53	24	1	67	0.33	4810
Córdoba	16604	2	7%	79	41	1	61	0.32	1810
Cundinamarca	10366	3	3%	34	10	0	63	0.32	2260
Magdalena	36202	2	7%	63	33	0	62	0.46	947
Nariño	19772	1	2%	68	32	1	57	0.39	29
Putumayo	15478	2	15%	62	52	1	53	0.38	358
Risaralda	24236	4	29%	27	6	0	76	0.32	1050
Santander	4741	6	7%	49	19	0	69	0.32	880
Sucre	14583	1	4%	61	29	1	66	0.33	2990
Tolima	30165	1	2%	28	5	0	79	0.31	1440
Valle Del Cauca	21518	2	5%	23	8	2	74	0.38	741

Al hacer una desagregación de los municipios en el decil de más alto riesgo entre la clasificación de ruralidad, vemos que 42% del total de los municipios es de nivel intermedio, 31% de rural disperso 31%, 22% rural y 5% ciudades y aglomeraciones (tabla 11).

**Tabla 11. Desagregación del decil más riesgoso por clasificación de ruralidad**

Clasificación Ruralidad	Número de municipios	% de la clasificación dentro de los municipios más riesgosos	Participación
Ciudades y aglomeraciones	3	3%	5%
Intermedio	23	7%	42%
Rural	12	3%	22%
Rural disperso	17	6%	31%

Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015-2016

La desagregación por sectores de la administración de las entidades estatales de nivel nacional de más alto riesgo de acuerdo con el IRC muestra que el sector de ambiente (incluye las corporaciones autónomas regionales) es el que tiene un más alto número de entidades dentro del decil. Le siguen Hacienda y Crédito Público, Minas y Energía e Interior. Todos los sectores administrativos tienen representación dentro de las entidades con más alto riesgo (tabla 12).

**Tabla 12. Desagregación del decil más riesgoso por sectores administrativos<sup>24</sup>**

Sectores Administrativos Nivel Nacional	Total entidades	Número de entidades dentro de las más riesgosas	Participación
Ambiente	9	5	12%
Hacienda y Crédito Público	19	4	10%
Ninguna	-	4	10%
Minas y Energía	12	3	7%
Interior	7	3	7%
Planeación	4	2	5%
Defensa	15	2	5%
Inclusión Social y Reconciliación	4	2	5%
Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural	17	2	5%
Educación	27	2	5%
Presidencia de la República	5	1	2%
Función Pública	2	1	2%
Ciencia y Tecnología	1	1	2%
Deporte	1	1	2%
Inteligencia estratégica y contrainteligencia	1	1	2%
Tecnologías de la Información y las comunicaciones	7	1	2%
Comercio Industria y Turismo	11	1	2%
Relaciones Exteriores	3	1	2%
Vivienda Ciudad y Territorio	4	1	2%
Trabajo	7	1	2%
Transporte	8	1	2%
Justicia y del Derecho	5	1	2%

Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015-2016

## 11. Recomendaciones

A continuación hacemos una serie de recomendaciones para fortalecer el sistema de compra pública, las cuales surgen del análisis realizado en la elaboración de este documento, de las recomendaciones de la OCDE (2016) y de algunas de las contenidas en la propuesta de nuevo estatuto de contratación publicado por Colombia Compra Eficiente en 2016.

### A. Registro de la información y reportes

El Estado colombiano ha mejorado sustancialmente en el registro de la información del sistema de compra pública y en hacerlos disponibles al público en general en formato de datos abiertos. Sin

24

En el sector "Ninguna" están la Cámara de Representantes, la Rama Judicial, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Instituto de Estudios del Ministerio Público.

embargo, aún hay duplicidad de registros y problemas serios de calidad de los datos. El tránsito de las plataformas de información a las de transacción inició y el gobierno y los organismos de control deben promover que todas las entidades estatales hagan el tránsito. Finalmente, es necesario que las entidades estatales en general y en particular que los organismos de control honren lo establecido en el literal (b) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 y no creen sistemas paralelos pues el SECOP "servirá de punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía". Esto es fundamental para honrar la obligación de transparencia y acceso a la información de forma clara, fácil y directa, simplificando al ciudadano la búsqueda de información.

Las siguientes propuestas buscan mejorar la oportunidad y calidad del registro de la información del sistema de compra pública:

- i. Los organismos de control deben auditar y revisar exclusivamente la información registrada en el SECOP para evitar diferencias en la información disponible al público, a los agentes del mercado y la entregada a los organismos de control y para fomentar el registro de información de forma oportuna y veraz. Control interno debe también usar exclusivamente el SECOP para sus auditorías.
- ii. El gobierno debe establecer un cronograma obligatorio para que las entidades estatales adopten el SECOP II. En 2008 el gobierno nacional estableció vía un decreto un cronograma para el inicio del registro de la actividad contractual en el SECOP I luego de un tiempo prudencial para que las entidades estatales conocieran la herramienta el cual empezó en 2004. Recomendamos fijar un plazo cierto y cercano para que las entidades estatales estén obligadas a utilizar exclusivamente plataformas transaccionales del SECOP, salvo algunos pocos municipios que aún tienen problemas de conectividad.
- iii. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe hacer un esfuerzo para garantizar la interoperabilidad de los sistemas de presupuesto y gasto con el SECOP.
- iv. El Departamento Nacional de Planeación debe hacer un esfuerzo para garantizar la interoperación de sus sistemas de información del presupuesto de inversión con el SECOP.
- v. Colombia Compra Eficiente debe trabajar con el Distrito Capital, Medellín, Barranquilla y Cali (teniendo en cuenta el valor de la contratación) para la interoperación de sus sistemas de presupuesto y gasto y el SECOP y diseñar las metodologías para el trabajo de interoperación de los sistemas de todas las entidades territoriales con base en la experiencia con estas ciudades.
- vi. Eliminar la duplicidad de registros o la existencia de registros paralelos que crean dobles estándares como el sistema de la Auditoría General de la República que creó un doble estándar de la calidad de la información de algunas entidades del nivel territorial.
- vii. Revisar el registro único de proponentes el cual no está integrado al SECOP y cuya información no hace parte del sistema de compra pública, lo cual genera costos de transacción para el sistema.
- viii. Colombia Compra Eficiente debe construir métricas para mostrar el impacto del SECOP II en términos de tiempo, número de competidores, reducción en uso de papel, reducción en espacio de archivo, entre otras y continuar mostrando el impacto del uso de la Tienda Virtual del Estado Colombiano.
- ix. Colombia Compra Eficiente debe establecer reportes de información estándares con base en los registros del SECOP II para que los agentes del mercado, el público en general y los organismos de control tengan acceso a ellos.
- x. Colombia Compra Eficiente debe calcular anualmente, publicar y divulgar los indicadores de desempeño del sistema de compra pública. En la página web está el resultado del cálculo para 2014 y 2015, los del año 2016 debieron ser publicados en el segundo semestre de 2017 y lo de 2017 deben ser calculados y publicados en el segundo semestre de 2018 para garantizar la periodicidad y el uso de los mismos.
- xi. Colombia Compra Eficiente debe trabajar con la Fiscalía, los Organismos de Control y la Unidad de Información y Análisis Financiero –UIAF- para que los investigadores conozcan el SECOP y las posibilidades de investigación que ofrece.

- xii. La Superintendencia de Industria y Comercio debe conocer mejor el SECOP para hacer estudios y análisis de concentración de contratistas y comportamiento de los oferentes en los procesos de selección.
- xiii. Colombia Compra Eficiente debe hacer un seguimiento continuo del uso del SECOP II y estudiar el impacto de su uso en los indicadores del Sistema de Compra Pública.
- xiv. Colombia Compra Eficiente debe estudiar la posibilidad de integrar la información del SECOP II con las matrices de riesgo y desarrollar alertas de administración en tiempo real.
- xv. El gobierno debe crear incentivos para que los proveedores usen la información del SECOP para el desarrollo de sus negocios.
- xvi. Colombia Compra Eficiente debe continuar honrando el compromiso hecho por Colombia en el *UK Anticorruption Summit 2016* relativo a la disponibilidad de los registros del SECOP en formato de datos abiertos con una tardanza de no más de una hora de efectuado el registro.

## **B. Conflictos de interés**

El artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 por medio de la cual fue expedido el Código de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que los servidores públicos que estén en una situación de conflicto de interés deben declararse impedidos y la posibilidad de que los interesados en las actuaciones administrativas a cargo de un servidor público lo recusen. La norma citada establece las causas del conflicto de intereses. El artículo 12 de la Ley 1437 establece el trámite para los impedimentos y recusaciones. En nuestra opinión estas normas no son la solución adecuada al conflicto de intereses en el sistema de compra pública por cuanto: (a) el conflicto es justamente la contradicción de intereses que no ha sido establecida como una prohibición legal; (b) el funcionario ad hoc debe tener ciertas características para que la fórmula realmente solucione el conflicto de intereses; y (c) los plazos son muy largos para el manejo de un proceso de compra.

La recomendación es establecer legalmente que el servidor público que esté en una situación de conflicto de intereses en un proceso de compra deba abstenerse de participar en deliberación o decisión alguna relativa al proceso. Para el efecto hay conflicto de intereses de los servidores públicos en los procesos de compra cuando hay una contradicción entre: (a) el interés general; y (b) el interés particular del servidor público, la cual no haya sido descrita taxativamente en la ley. Si la persona es quien tiene funciones propias para tomar decisiones del proceso de compra (representante legal ordenador del gasto, estructurador, evaluador, entre otros), la entidad estatal debe encargar un funcionario ad hoc quien debe ser un par del servidor público en conflicto. Si el servidor público en conflicto es la cabeza de la entidad estatal, el funcionario ad hoc debe ser un par por fuera de la entidad estatal y este funcionario ad hoc debe garantizar la independencia del equipo de trabajo del proceso de compra.

El derecho blando ha sido utilizado en otras jurisdicciones para establecer políticas y lineamientos para el manejo de conflictos de intereses y esto puede ser aplicado en Colombia con:

- i. Mecanismos positivos, como el desarrollo de un código de conducta para los servidores públicos (y actores asociados al proceso como proveedores, comisionistas, subcontratistas, y personal temporal o contratistas de las entidades estatales) encargados de la compra públicas y el desarrollo de entrenamiento y capacitación. Estos mecanismos pueden ser efectivos si se desarrolla una cultura interna de reporte, potencialmente incluyendo roles para el sector privado y la sociedad civil.
- ii. El desarrollo de un sistema de declaración de bienes y rentas y conflictos de interés específico para los perfiles de alto riesgo que participan en los procesos de contratación. Sobre las declaraciones de intereses debe haber validaciones de la completitud de la información y consistencia.
- iii. Mecanismos de protección adicional para las personas que denuncien casos de corrupción (whistleblowers) y la creación de un sistema de denuncias centralizado en procesos de compra pública que incluye una línea de atención.

- iv. Desarrollar una “declaración sobre posibles conflictos de interés” y una “declaración de integridad” por parte de los oferentes cuyo incumplimiento tenga consecuencias onerosas en términos económicos y de reputación.

Si bien en este documento no hay mención expresa al conflicto de intereses en el sistema de compra pública, la OCDE en sus revisiones ha mencionado la necesidad de reformar el manejo legal existente.

### **C. Definir de forma precisa las causales de contratación directa**

Excluir del concepto de contratación directa aquellas contrataciones que no pueden ser consideradas directas como lo hace la propuesta de Colombia Compra Eficiente de 2016.

### **D. Crear una categoría para los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión y tratarlos como un asunto de talento humano**

Tratar la prestación de servicios personales y apoyo a la gestión como compra venta de servicios distorsiona la información del sistema de compra pública, particularmente la de la contratación directa.

De otro lado, la selección de estos contratistas debe tener en cuenta criterios de talento humano para su gestión adecuada lo cual está a cargo del sector de Función Pública. Por esto, la propuesta es crear una categoría especial para efectos del registro y fijar unos criterios de selección propios del talento humano.

### **E. Continuar ofreciendo instrumentos de agregación de demanda, ampliar la oferta y estudiar la posibilidad de agregación regional**

Colombia Compra Eficiente debe continuar diseñando instrumentos de agregación de demanda para los bienes y servicios que puedan ser agregados y que representen mayores oportunidades de generar mayor valor en términos de eficiencia del proceso, de reducción de precios de la adquisición y reducción de riesgos de corrupción. También debe empezar a agregar demanda de bienes, obras y servicios de mayor complejidad como la consultoría y la construcción de obras de infraestructura. Adicionalmente debe mantener un proceso continuo de revisión de satisfacción de los usuarios de los acuerdos marcos y fortalecer los procesos de análisis de la ejecución de órdenes de compra y mantener procesos claros para la imposición de multas y sanciones.

Colombia Compra Eficiente debe empezar a estudiar las oportunidades de agregación de demanda regionales y profundizar la oferta en salud y educación (en particular en el Programa de Alimentación Escolar).

Colombia Compra Eficiente debe estudiar con los organismos de control un sistema para incentivar a las entidades estatales de nivel territorial el uso de los instrumentos de agregación de demanda.

### **F. Mejorar los mecanismos competitivos**

Es importante revisar las recomendaciones del proyecto preparado por Colombia Compra Eficiente y las recomendaciones OCDE, estudiar el comportamiento de los procesos competitivos por categorías del objeto del contrato para entender y superar las restricciones. En particular, es importante terminar los regímenes especiales para las entidades estatales que no están en situación de competencia en el mercado.

De otra parte, es importante revisar el uso de los mecanismos para incentivar la participación de la micro, pequeña y mediana empresa (mipyme), hacer seguimiento de la existencia o no de convocatorias limitadas a para procesos de contratación por valor a USD125 mil (no hay evidencia en SECOP)

posibilidad que ofrece la normativa, y estudiar desde el punto de vista de la formación y sostenibilidad de la mipyme la eficacia del incentivo y hacer los correctivos que sean del caso.

#### **G. Entender el alcance y utilidad de los manuales, guías y documentos estándar y organizar una oferta de ellos**

El gobierno nacional debe elaborar documentos estándar particulares de acuerdo con un orden de prioridad derivado de la frecuencia de la contratación por tipo de proyecto, valor de los proyectos y grados de dificultad. Una parte fundamental de estos documentos estándar es un estudio robusto de mercado que permita identificar la oferta de bienes y servicios y de construcción de obra, establecer con claridad los requerimientos del proyecto para poder tener bases suficientes para determinar los requisitos que el pliego exigirá a los proponentes, los mejores mecanismos para las ofertas y su evaluación.

Adicionalmente, con base en los indicadores del sistema de compra público sobre tipos de procesos y de contratación y categorías de los objetos contractuales, el gobierno debe continuar elaborando nuevos manuales y guías, y actualizar los existentes.

#### **H. Capacitar a los servidores públicos**

Las decisiones de gasto público para adquirir bienes y servicios y ejecutar obras requiere de un pensamiento más estratégico y mucho menos operacional. La simple revisión del manejo de plazos de los procesos de selección de contratistas y de los plazos de los contratos muestra la necesidad de mejorar la planeación y la gestión de los contratos. La falta de información de la gestión de los contratos en el SECOP muestra la desarticulación entre quien es el responsable/usuario misional o administrativo del contrato y el grupo de compra encargado de la gestión operativa. Los errores de registro, tanto de digitación como conceptuales, muestran la necesidad de insistir en la formación en compra pública y en una mirada estratégica del sistema como medio de implementación de la política pública. Por esto es necesario mejorar las competencias de los servidores públicos y buscar una orientación en las capacitaciones que estos reciben.

La propuesta del programa de formación del comprador público de formar expertos por categorías de los objetos de los contratos, cobra relevancia al desagregar cada una de las categorías de los objetos contractuales de acuerdo con el clasificador de bienes y servicios de Naciones Unidas (segmentos, familias, clases y productos) lo cual puede generar conocimiento y eficiencia en el manejo del gasto público.

Es importante estudiar los resultados de la formación en aprovisionamiento estratégico y la transformación de la función de compra pública que tuvo lugar desde finales de 2016 en Medellín y fortalecer este programa que solamente ha sido desplegado en Medellín.

#### **I. Hacer revisiones y diagnóstico en detallado del comportamiento del sistema de compra pública por categorías del gasto**

Recomendamos profundizar el diagnóstico contenido en el presente documento con ejercicios adicionales para las categorías de gasto y modalidades de selección de contratistas y con un análisis de pliegos y evaluaciones de ofertas que permita identificar problemas de competencia.

#### **J. Mejorar los Sistemas de Control**

Las actividades de auditoría y control del sistema de compra pública, además de no estar basados en la información disponible en las bases de datos públicas, están generalmente enfocadas en el simple



cumplimiento de formalidades y no a mejorar los resultados administrativos y misionales de las entidades estatales.

Las oficinas de control interno, las contralorías y la procuraduría deben hacer un esfuerzo para mejorar las habilidades y competencias de sus funcionarios, garantizar que usan el SECOP para el efecto y que su seguimiento está orientado a revisar si la necesidad que busca satisfacer el proceso de contratación fue atendida y la eficiencia, eficacia y economía del proceso, así como la igualdad en el trato a los proponentes y la competencia.

Los controles fiscales y disciplinarios pueden llevar a conductas adversas al riesgo evitando que se lleguen a situaciones con mejores resultados (posible menor responsabilidad fiscal por errores), esto se puede resolver mediante entrenamiento y orientación al personal de compras públicas con participación de los organismos de control.

### **K. Controversias originadas en los procesos de selección de contratistas**

Los litigios que surgen durante la selección de contratistas entre proponentes y las entidades estatales duran muchos años. Es usual oír a los proponentes decir que no vale la pena demandar una adjudicación pues la decisión judicial llegará cuando el servicio, la obra o el bien hayan sido entregados.

De otro lado, en la negociación de algunos acuerdos comerciales los socios comerciales solicitaron a Colombia crear un tribunal de solución de conflictos del sistema de compra pública, originados antes de la celebración del negocio jurídico<sup>25</sup>. En otras jurisdicciones hay un tribunal administrativo (similar a lo que son hoy en día las superintendencias) que toma decisiones vinculantes, de obligatorio cumplimiento para las Entidades Estatales y los oferentes, decisiones que además deben ser tenidas en cuenta por las Entidades Estatales en futuros procesos de contratación, sin perjuicio, de que la decisión pueda ser posteriormente cuestionada por la vía judicial.

La situación fiscal hace poco probable la creación de este tribunal. Sin embargo, es importante revisar el funcionamiento de estos tribunales en otras jurisdicciones, examinar las ventajas de una vía gubernativa a través de un órgano central que pueda resolver conflictos durante la selección de contratistas de una forma rápida, lo cual es garantía para la competencia y reduce la litigiosidad judicial del sistema de compra pública, para efectos de diseñar en el futuro próximo esta instancia.

Para mejorar la velocidad de la solución de conflictos del sistema de compra pública es importante revisar los artículos 152 y 153 de la Ley 1437 de 2011 para que los tribunales administrativos conozcan de las controversias originadas en decisiones anteriores a la firma del contrato cuando el valor estimado del contrato exceda de dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes y si el valor estimado del contrato es menor conoce el juez administrativo en primera instancia, para así agilizar estos procesos.

Otra de las causas de la velocidad con la que los conflictos del Sistema de Compra Pública son resueltos en la jurisdicción contencioso administrativa es la falta de especialización de los magistrados de tribunales y del Consejo de Estado en el sistema de compra pública. El magistrado que conoce de las controversias en el sistema de compra pública, también conoce de las demandas de responsabilidad del Estado, que representan un volumen muy alto de litigios en el cual hay un gran porcentaje de controversias relacionadas con el conflicto armado. Una posible solución es elegir magistrados para los

<sup>25</sup>

"Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, Colombia trabajará con miras a implementar lo previsto en el Artículo 8.16.4, en un plazo máximo de ocho años contados a partir de la entrada en vigor del presente Protocolo Adicional. Dentro de este plazo y de conformidad con lo previsto en el Artículo 8.23.2 (a), Colombia informará al Comité con relación a la adopción de tales medidas". Protocolo Adicional de la Alianza del Pacífico. La discusión también ha estado presente en la negociación con la Unión Europea.

tribunales encargados exclusivamente de la solución de conflictos del sistema de compra pública que tienen origen antes de la firma del contrato.

Independientemente de la solución que el Estado tome, la propia administración de justicia debe buscar fórmulas para que las decisiones a los conflictos que se presentan antes de la firma de los contratos sean decisiones oportunas.

A pesar de que en este documento no hicimos un análisis del tiempo que toman los litigios del sistema, apoyamos las recomendaciones de OCDE y de Colombia Compra Eficiente aquí mencionadas.

#### **L. Influencia del ciclo electoral y sus resultados en el sistema de compra pública**

Es importante seguir estudiando la influencia del ciclo electoral y sus resultados en el sistema de compra pública. Revisar el flujo de recursos desde el nivel nacional y departamental a los municipios y la contratación directa antes del inicio de la prohibición establecida en la Ley de Garantías Electorales, por una parte y por la otra los cambios en las redes de contratistas con ocasión del cambio de mandatarios.

#### **M. Sistema de compra pública para la ejecución de recursos del posconflicto**

La ejecución de recursos públicos destinados para el posconflicto requiere especial atención, un equipo de apoyo para el ejecutor en los municipios priorizados y un seguimiento constante de las etapas del proceso de contratación, particularmente de la planeación y la ejecución del contrato. La eficacia de estos contratos es determinante para el éxito de los programas y para la generación de confianza en las instituciones en estos municipios.

### **12. Bibliografía**

Colombia Compra Eficiente (2016) Propuesta de Modificación Integral del Estatuto General de Contratación.

Mihály Fazekas & István János Tóth (2012). Public Procurement, Corruption and State Capacity in Hungary – Objective Measures and new insights. Corruption Research Center. Corvinus University of Budapest.

Mihály Fazekas, István János Tóth, Lawrence Peter King (2013a). Corruption manual for beginners: “Corruption techniques” in public procurement with examples from Hungary. Corruption Research Center. Working Paper Series: CRCB-WP/2013:01.

Mihály Fazekas, István János Tóth & Lawrence Peter King (2013b). Anatomy of Grand Corruption: A composite corruption index based on objective data. Corruption Research Center. Working Paper Series: CRC-WP/2013:02.

MFMP (2017). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

OECD (2016a). Preventing Corruption in Public Procurement. Governance and Ethics Brochure.

OECD (2016b). Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference. OECD Public Governance Reviews.

OECD (2015). Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement. Public Governance Committee.

OECD (2014). Fighting Bid Rigging in Public Procurement in Colombia. A Secretariat Report on Colombian Procurement Laws and Practices.

OECD (2015). Public procurement in Colombia. En “Colombia: Implementing Good Governance”. OECD Publishing.

Vogel, L. (2009). *Macroeconomic effects of cost savings in public procurement* (No. 389). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.

## 13. Anexos

### Anexo 1. Depuración, limpiezas y correcciones realizadas a bases del SECOP

- Exclusión de contratos duplicados en todas las variables.
- Exclusión de contratos no adjudicados y no suscritos. Los contratos cuyo estado de proceso es igual a celebrado, liquidado, o terminado sin liquidar permanecen en la base de datos.
- Exclusión de contratos duplicados que sólo varían en la fecha final de ejecución. Los contratos con la fecha más reciente permanecen en la base de datos.
- Exclusión de contratos idénticos con distinto identificador de adjudicación.
- Exclusión de contratos pertenecientes a entidad contratante “Z ENTIDAD DE PRUEBA”.
- Exclusión de versiones no finales de los contratos: se eliminan contratos no actualizados.
- Exclusión de contratos duplicados cuyos contratistas son los mismos pero varían en sus razones sociales por motivo de errores de digitación.
- Corrección de contratos cuyo identificador de adjudicación es igual a cero.
- Corrección en valor de los contratos: Contratos con valores totales exorbitantes que no corresponden al valor verdadero del contrato.

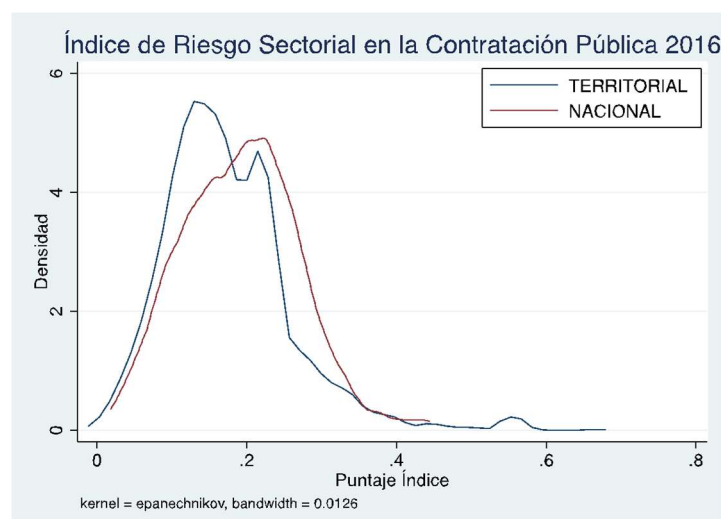
### Anexo 2. Ejercicios de Robustez

#### Índice de Riesgo por Categorías del Objeto del Contrato (IRCS) 2016

Para lograr capturar de una manera más precisa las dinámicas de las distintas categorías de los objetos de contratación, se calculan los componentes del índice por categoría y luego se promedian para hallar los indicadores finales de la entidad a partir de los cuales se construye el IRCS. En el IRC los indicadores del índice se calcularon sin diferenciar a qué categoría pertenecen los contratos.

Los resultados se mantienen. En promedio las entidades del nivel nacional tienen un riesgo más alto que las entidades del orden territorial (estadísticamente significativo) (0.19 vs 0.17). Las entidades más riesgosas pertenecen al nivel territorial (gráfico 34). La entidad contratante de las entidades territoriales de mayor riesgo (0.67) se localiza aproximadamente 3 desviaciones estándar por encima de la entidad más riesgosa del nivel nacional (0.44).

**Gráfico 34. Distribución del Índice de riesgo de corrupción de las categorías de los objetos de los contratos de las entidades contratantes 2016: entidades del nivel nacional vs entidades del nivel territorial**



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015-2016

Una vez se observa el IRCS promedio de las distintos órdenes territoriales, sobresale como este se organiza de manera muy similar al IRC. El único cambio a resaltar es como el orden nacional descentralizado pasa del tercer orden con promedio más riesgoso al séptimo puesto (tabla 13, panel B).

**Tabla 13. IRCS por Orden Territorial (2016)**

Panel A: IRCS Promedio		Panel B: IRCS vs IRC	
Orden Entidad	IRCS Promedio 2016	Orden Entidad	Rank IRCS Promedio 2016 / Rank IRC Promedio 2016
Distrito Capital	0.14	Nacional Centralizado	1 / 1
Nacional Centralizado	0.20	Territorial Municipal 1	2 / 2
Nacional Descentralizado	0.17	Nacional Descentralizado	7 / 3
Territorial Departamental Centralizado	0.16	Territorial Municipal 2	5 / 4
Territorial Departamental Descentralizado	0.17	Territorial Municipal 6	3 / 5
Territorial Municipal 1	0.20	Territorial Departamental Descentralizado	6 / 6
Territorial Municipal 2	0.18	Territorial Municipal 5	4 / 7
Territorial Municipal 3	0.15	Territorial Municipal 4	8 / 8
Territorial Municipal 4	0.17	Territorial Departamental Centralizado	9 / 9
Territorial Municipal 5	0.18	Territorial Municipal 3	10 / 10
Territorial Municipal 6	0.18	Distrito Capital	11 / 11

Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015-2016

Al hacer el análisis del decil de la distribución que contiene a las entidades contratantes con mayores niveles de riesgo ( $IRCS > 0.27$ ), se encuentra que este está mayoritariamente compuesto por entidades del orden territorial, no obstante, el 12% de las entidades del orden nacional se localizan dentro de las entidades contratantes más riesgosas. Los resultados son muy similares a los obtenidos por el IRC.

**Tabla 14. IRCS del decil de más alto riesgo: nivel territorial (2016)**

Nivel Entidad	Número de entidades dentro de las más riesgosas	% del Nivel dentro de las entidades más riesgosas	Participación
Nación	29	12%	5%
Territorial	533	10%	95%

Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015-2016

Cuando se descompone el decil por orden territorial, se encuentra que las participaciones en general se mantienen. El cambio más grande con respecto al IRC es la caída en la participación del orden nacional descentralizado, la cual se reduce del 4% al 1%.

**Tabla 15. IRCS del decil de más alto riesgo: orden territorial (2016)**

Orden Entidad	Número de entidades dentro de las más riesgosas	% del orden dentro de las entidades más riesgosas	%
Distrito Capital	12	6%	2%
Nacional Centralizado	21	18%	4%
Nacional Descentralizado	8	4%	1%
Territorial Departamental Centralizado	74	11%	13%
Territorial Departamental Descentralizado	253	11%	45%
Territorial Municipal 1	49	15%	9%
Territorial Municipal 2	34	10%	6%
Territorial Municipal 3	1	3%	0%
Territorial Municipal 4	4	5%	1%
Territorial Municipal 5	12	10%	2%
Territorial Municipal 6	94	9%	17%

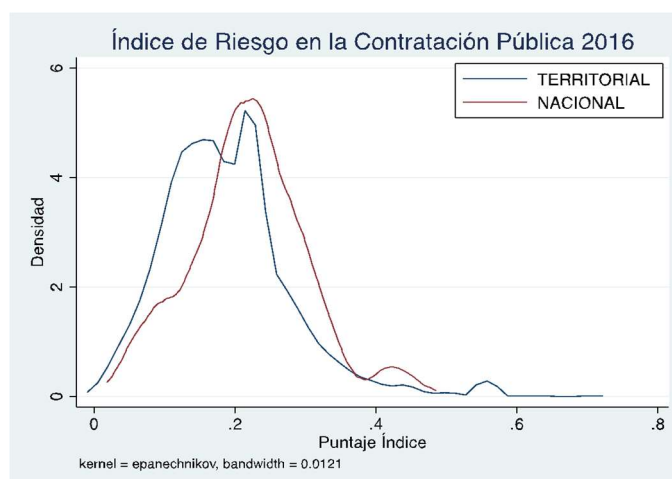
Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015-2016

## IRC con depuración de convenios inter-administrativos 2016

En la contratación directa existe un componente de gran relevancia que SECOP denomina convenios inter-administrativos. Dentro de este componente existen muchas observaciones que no deberían estar en la base de datos dado que su objeto final es distinto al de la adquisición de un bien o servicio. Se identificaron dos patrones con los cuales se hace una limpieza adicional a la base: i) Las transferencias de recursos efectuadas por parte de una entidad contratante a otra sin recibir una contraprestación de un bien o servicio por la transferencia. ii) Dos o más entidades contratantes aúnan esfuerzos para realizar una cierta actividad. En dichos contratos tan sólo se enumeran las funciones, actividades y presupuestos destinado a cada actividad, sin que exista compra pública del bien o servicio por parte de una entidad contratante a otra. En total se eliminan aproximadamente 16 mil contratos.

En el gráfico 35, se observa como los resultados se mantienen después de la depuración mencionada. En promedio las entidades contratantes del orden nacional tienen un riesgo más alto que las entidades del orden territorial (estadísticamente significativo) (0.22 vs 0.19), no obstante, las entidades más riesgosas pertenecen al nivel territorial. La entidad de mayor IRC en las entidades territoriales (0.71) se localiza aproximadamente 3 desviaciones estándar por encima de la entidad más riesgosa del nivel nacional (0.48).

**Gráfico 35. Distribución del Índice de riesgo de corrupción con depuración de convenios inter-administrativos 2016: Nación vs Entidades Territoriales**



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015-2016

Una vez se observa el IRC promedio de los distintos órdenes territoriales, sobresale como este se organiza de manera muy similar al IRC sin la depuración mencionada. El único cambio a resaltar es la

posición del orden nacional descentralizado, el cual pasa del tercer al séptimo puesto (tabla 16, panel B).

**Tabla 16. IRC con depuración de convenios inter-administrativos Orden Territorial (2016)**

Panel A: IRC Promedio		Panel B: IRC con depuración vs IRC		
Orden Entidad	IRC (Depuración convenios interadministrativos) 2016	Orden Entidad	Rank IRC (Depuración convenios interadministrativos) 2016	Rank IRC Promedio 2016
Distrito Capital	0.17	Nacional Centralizado	1	1
Nacional Centralizado	0.23	Territorial Municipal 1	2	2
Nacional Descentralizado	0.20	Nacional Descentralizado	3	3
Territorial Departamental Centralizado	0.17	Territorial Municipal 2	4	4
Territorial Departamental Descentralizado	0.19	Territorial Municipal 6	6	5
Territorial Municipal 1	0.21	Territorial Departamental Descentralizado	5	6
Territorial Municipal 2	0.19	Territorial Municipal 5	7	7
Territorial Municipal 3	0.17	Territorial Municipal 4	8	8
Territorial Municipal 4	0.18	Territorial Departamental Centralizado	9	9
Territorial Municipal 5	0.18	Territorial Municipal 3	10	10
Territorial Municipal 6	0.19	Distrito Capital	11	11

Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2016

Al hacer el análisis del decil de la distribución que contiene a las entidades contratantes con mayores niveles de riesgo ( $IRC > 0.3$ ), se encuentra que éste está mayoritariamente compuesto por entidades del orden territorial, no obstante, el 16% de las entidades del orden nacional se localizan dentro de las entidades contratantes más riesgosas (tabla 17). Los resultados son muy similares a los obtenidos por el IRC sin la depuración de los convenios inter-administrativos.

**Tabla 17. IRC con depuración de convenios inter-administrativos del decil de más alto riesgo: nivel territorial (2016)**

Nivel Entidad	Número de entidades dentro de las más riesgosas	% del Nivel dentro de las entidades más riesgosas	Participación
Nación	38	16%	7%
Territorial	522	11%	93%

Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2016

Como se observa en la tabla 18, cuando se descompone el decil por orden territorial, se encuentra que las participaciones en general se mantienen.

**Tabla 18. IRC con depuración de convenios inter-administrativos del decil de más alto riesgo: orden territorial (2016)**

Orden Entidad	Número de entidades dentro de las más riesgosas	% del orden dentro de las entidades más riesgosas	%
Distrito Capital	18	9%	3%
Nacional Centralizado	20	17%	4%
Nacional Descentralizado	18	9%	3%
Territorial Departamental Centralizado	67	10%	12%
Territorial Departamental Descentralizado	267	12%	48%
Territorial Municipal 1	51	15%	9%
Territorial Municipal 2	23	7%	4%
Territorial Municipal 3	1	3%	0%
Territorial Municipal 4	5	6%	1%
Territorial Municipal 5	7	6%	1%
Territorial Municipal 6	83	8%	15%

Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2016

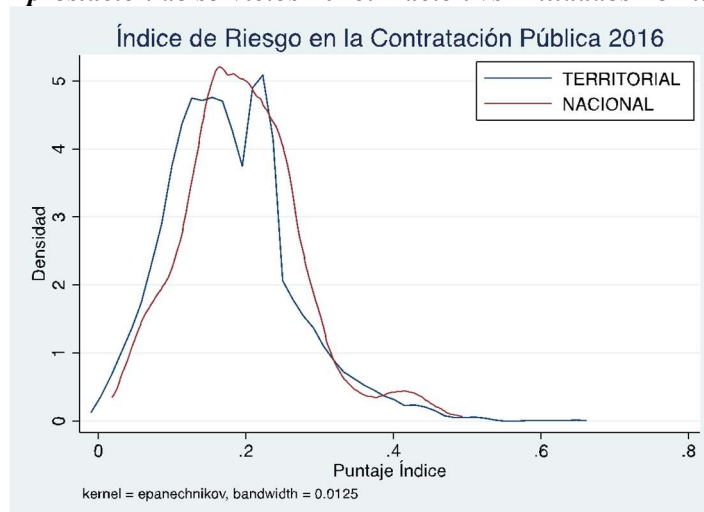
## IRC sin contratistas persistentes por prestación de servicios 2016

Una debilidad del indicador sobre la persistencia de los contratistas es que no se logra discernir si dicha persistencia se deriva del pago de favores políticos, o si al contrario es causada por la calidad profesional

del equipo humano de las entidades contratantes. En consecuencia, en el cálculo del indicador no están incluidos los contratistas de servicios personales y apoyo a la gestión.

El gráfico 36 muestra que los resultados se mantienen después de la depuración mencionada. En promedio, las entidades del nivel nacional tienen un riesgo más alto, de acuerdo con el IRC, que las entidades estatales del nivel territorial (estadísticamente significativo) (0.2 vs 0.18). No obstante, las entidades más riesgosas pertenecen al nivel territorial. La entidad más riesgosa perteneciente a las entidades territoriales (0.65) está 2 desviaciones estándar por encima de la entidad más riesgosa del nivel nacional.

**Gráfico 36. Distribución del Índice de riesgo de corrupción sin contratistas persistentes por prestación de servicios 2016: Nación vs Entidades Territoriales**



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2016

Una vez se observa el IRC (sin contratistas persistentes por prestación de servicios personales y apoyo a la gestión) promedio de las distintos órdenes territoriales, sobresale como este se organiza de manera muy similar al IRC. El único cambio a resaltar es la posición del orden nacional descentralizado, el cual pasa del tercer al quinto puesto (tabla 19, panel B).

**Tabla 19. IRC sin contratistas persistentes por prestación de servicios Orden Territorial (2016)**

Panel A: IRC Promedio

Panel B: IRC (sin contratistas persistentes PS) vs IRC

Orden Entidad	IRC sin contratistas persistentes PS Promedio 2016	Orden Entidad	Rank IRC sin contratistas persistentes PS Promedio 2016	Rank IRC Promedio 2016
Distrito Capital	0.16	Nacional Centralizado	1	1
Nacional Centralizado	0.20	Territorial Municipal 1	2	2
Nacional Descentralizado	0.18	Nacional Descentralizado	5	3
Territorial Departamental Centralizado	0.17	Territorial Municipal 2	4	4
Territorial Departamental Descentralizado	0.18	Territorial Municipal 6	3	5
Territorial Municipal 1	0.19	Territorial Departamental Descentralizado	7	6
Territorial Municipal 2	0.19	Territorial Municipal 5	6	7
Territorial Municipal 3	0.15	Territorial Municipal 4	8	8
Territorial Municipal 4	0.18	Territorial Departamental Centralizado	9	9
Territorial Municipal 5	0.18	Territorial Municipal 3	11	10
Territorial Municipal 6	0.19	Distrito Capital	10	11

Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015-2016

Al hacer el análisis del decil de la distribución que contiene a las entidades contratantes con mayores niveles de riesgo ( $IRC > 0.29$ ), se encuentra que éste está mayoritariamente compuesto por entidades del orden territorial. El 10% de ambos niveles territoriales se encuentra dentro de las entidades de más alto riesgo.

**Tabla 20. IRC sin contratistas persistentes por prestación de servicios decil de más alto riesgo: nivel territorial (2016)**

Nivel Entidad	Número de entidades dentro de las más riesgosas	% del Nivel dentro de las entidades más riesgosas	Participación
Nación	23	10%	4%
Territorial	538	10%	96%

Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2016

La tabla 21 muestra que cuando se descompone el decil por orden territorial las participaciones en general se mantienen. La participación del orden nacional centralizado y nacional descentralizado cae de 4% a 2% respectivamente.

**Tabla 21. IRC sin contratistas persistentes por prestación de servicios de más alto riesgo: orden territorial (2016)**

Orden Entidad	Número de entidades dentro de las más riesgosas	% del orden dentro de las entidades más riesgosas	%
Distrito Capital	22	11%	4%
Nacional Centralizado	10	9%	2%
Nacional Descentralizado	13	7%	2%
Territorial Departamental Centralizado	70	10%	12%
Territorial Departamental Descentralizado	274	12%	49%
Territorial Municipal 1	29	9%	5%
Territorial Municipal 2	27	8%	5%
Territorial Municipal 4	10	11%	2%
Territorial Municipal 5	10	8%	2%
Territorial Municipal 6	96	9%	17%

Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2016