

# Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción

## Resumen Ejecutivo

**María Margarita Zuleta**

*Universidad de los Andes*

**Víctor Saavedra**

**Juan Camilo Medellín**

*Fedesarrollo*

Este trabajo busca mostrar que fortalecer el sistema de compra pública y su sistema de información son herramientas eficaces para identificar prácticas con riesgos altos de corrupción a partir de las cuales los gobiernos deben aplicar correctivos, y la fiscalía y los órganos de control deben identificar si en ellas hay mérito para la investigación criminal, fiscal o disciplinaria.

A partir de la revisión de los registros del Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOPI- para el período 2011-2016 y de las recomendaciones de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE- sobre el sistema de compra pública colombiano<sup>1</sup>, identificamos factores de riesgo como la ausencia de competencia, la persistencia y concentración de contratistas, las adiciones a los contratos y a partir de estos factores construimos un índice de riesgo de corrupción. Otros riesgos asociados a la falta de información de la gestión de los contratos, a la claridad en las reglas del juego del conflicto de intereses, a las restricciones para la imposición de multas y la gestión de proveedores, son tenidos en cuenta y valorados cualitativamente.

El diagnóstico muestra: (i) gran dispersión normativa que genera riesgos de seguridad jurídica; (ii) el uso de regímenes especiales de contratación para entidades estatales que no están en competencia en el mercado, lo que es un factor de opacidad en el sistema de compra pública y no representa mayor eficiencia; (iii) las causales de contratación directa que hacen referencia a negocios jurídicos en los que no hay realmente contratación directa; (iv) los convenios interadministrativos usados para evitar procesos competitivos; y (v) la contratación de talento humano a través del sistema de compra pública.

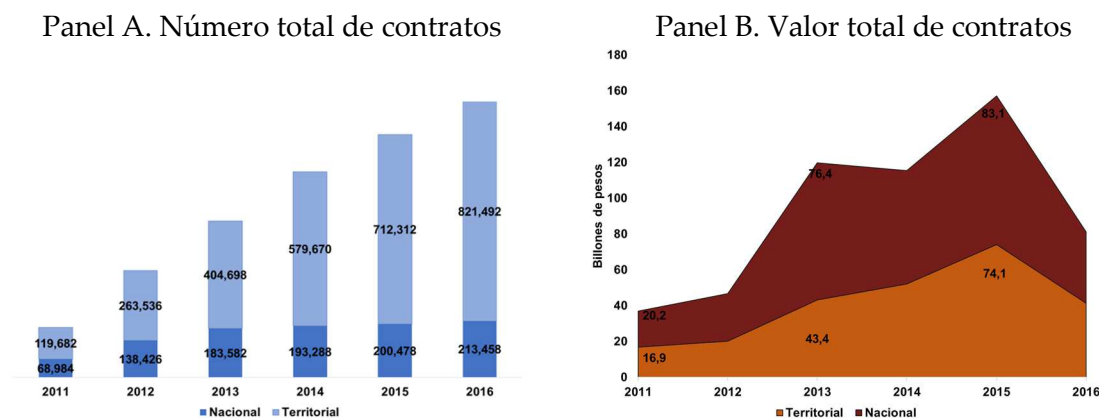
---

<sup>1</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>

## Registro de datos del sistema de compra pública

El documento muestra el avance en el registro de la información del sistema de compra pública (gráfico 1) y señala oportunidades de mejora. También hace un llamado para que la fiscalía y los organismos de control trabajen a partir del SECOP en el análisis de redes de contratistas, cumplimiento de la normativa, direccionamiento de contratos, entre otros.

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



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2011-2016

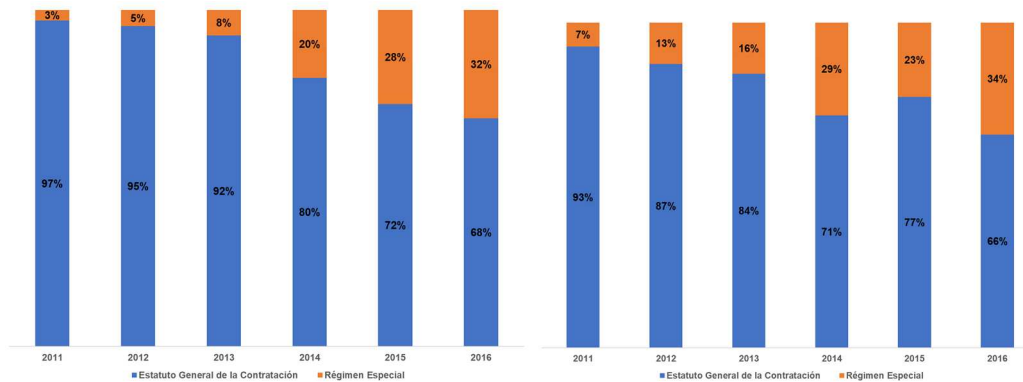
## Régimen especial para la contratación

Un único régimen de contratación pública genera claridad en las reglas del juego. Es lógico tener excepciones a este régimen cuando una entidad estatal en particular cumple una misión empresarial competitiva (empresas de servicios públicos y Ecopetrol, por ejemplo). Sin embargo, en Colombia hay muchas entidades estatales que no compiten en el mercado y están exceptuadas del régimen general con la excusa de que requieren flexibilidad en su contratación. A pesar de estar sujetas en su contratación exclusivamente al derecho privado, estas entidades estatales 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 conocer las reglas del juego aplicables en cada caso. De acuerdo con los indicadores del sistema de compra pública calculados por Colombia Compra Eficiente, en 2014 el promedio del tiempo que toma la licitación pública es 59 días, en las demás modalidades de selección y en el régimen especial es de 38 días pero la desviación estándar en el caso del régimen especial es de 16.2 días, mientras que en las demás modalidades es de 2 días. Lo anterior muestra que la incertidumbre sobre la duración del proceso es más elevada en el régimen especial que en el régimen general.

El gráfico 2 muestra el régimen de los procesos de contratación registrados en el periodo 2011-2016. 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 2. Participación del Régimen de contratación pública 2011-2016

Panel A. En número total de contratos



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2011-2016

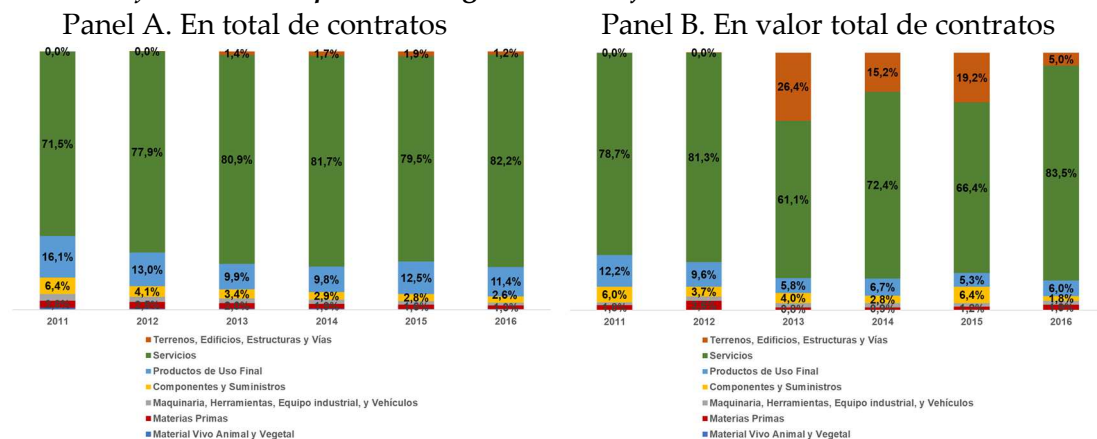
En lugar de crear regímenes especiales o excepcionales, la reflexión del Congreso y del Gobierno Nacional debería ser sobre las mejoras que debe tener el régimen ordinario y asegurar que solamente las entidades que compiten en el mercado estén por fuera del régimen general del sistema de compra pública. La contratación del régimen especial es más opaca que la del régimen general pues es más difícil conocer las reglas de selección de contratistas y hay menor publicidad de la actividad contractual.

### Categorías de los objetos de contratación

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.

Es necesario que los organismos de control y la academia hagan análisis detallado de las categorías de los objetos de contratación para entender el comportamiento diferencial de entidades estatales, oferentes y contratistas, y trabajar en mejoras de acuerdo con la lógica de cada uno de los mercados, y tener en cuenta los riesgos propios de cada categoría.

**Gráfico 3. Participación categorías del objeto de contratación 2011-2016**



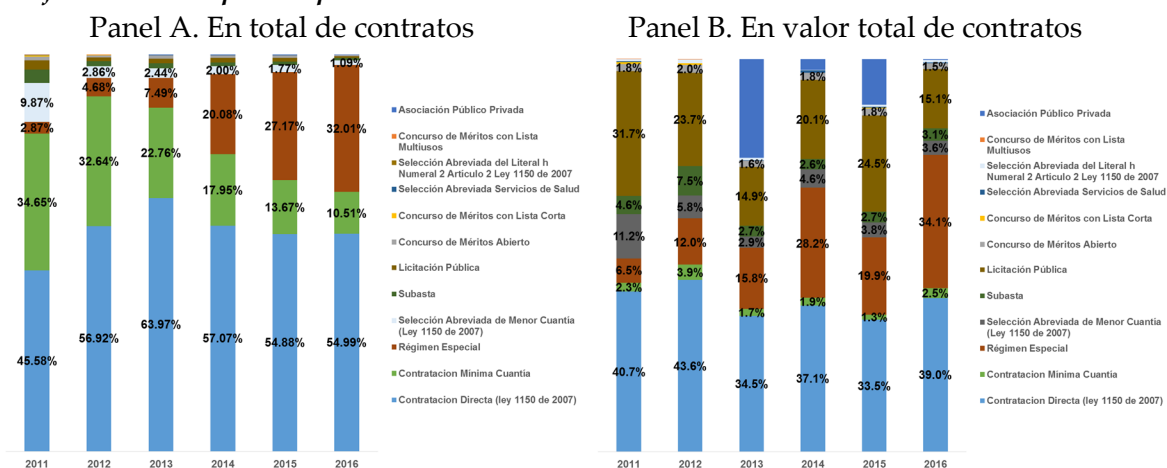
Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2011-2016

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 del gráfico 3 (segmentos) 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.

### La competencia en la selección de contratistas

El gráfico 4 muestra los procesos de contratación de acuerdo con la modalidad de selección del contratista. Todas las modalidades buscan competencia entre los oferentes en la etapa de selección de contratista, salvo la modalidad de contratación directa en la cual no hay competencia. La contratación directa es el ejercicio de una facultad discrecional en la cual puede haber favorecimientos, por lo cual hay reglas que consisten en causales expresas de contratación directa, establecidas en la ley y las cuales deben ser aplicadas con rigor.

**Gráfico 4. Participación por modalidad/herramienta de selección del contratista 2011-2016**



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2011-2016

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

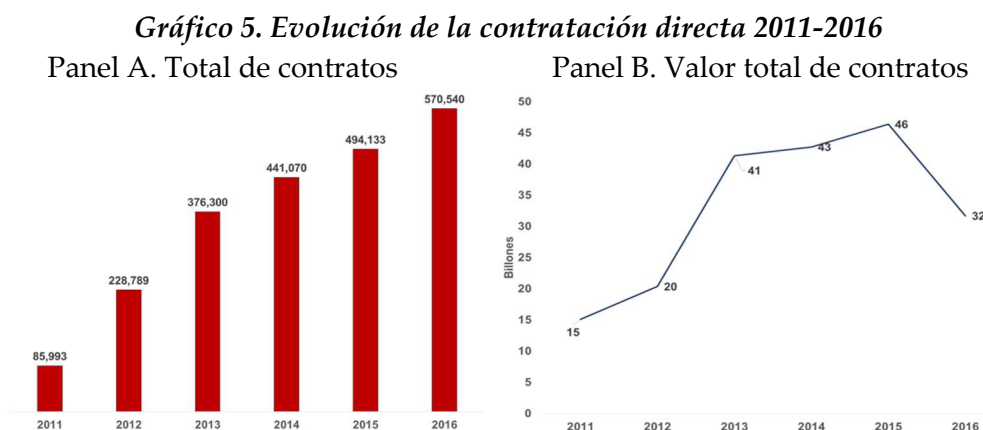
importante (entre 14.9 y 31.7%). Entre las licitaciones públicas están las Asociaciones Público-Privadas que tienen una participación muy baja en el número de contratos, pero representaron entre el 0 y 25.1% del valor contratado y por la importancia de su valor de la contratación para 2013 y 2015 la analizamos de manera separada al resto de la licitación pública. Las modalidades de selección subasta, selección abreviada servicios de salud, selección abreviada literal (h), mínima cuantía y concurso de méritos son mecanismos competitivos. Para saber si hay competencia en el régimen especial es necesario ver contrato por contrato. 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.

### Contratación directa

La Ley 1150 de 2007 consagró causales expresas para la modalidad de selección de contratista llamada contratación directa. Sin embargo, algunas de estas causales no corresponden a una selección directa pues no hacen referencia a una modalidad en la cual no hay competencia con ocasión de la falta de competencia en el mercado, la necesidad de continuar con una relación contractual con ocasión de la tecnología existente o las instalaciones físicas de una entidad. En estas causales tenemos por ejemplo los convenios interadministrativos que son acuerdos entre entidades estatales para cumplir conjuntamente tareas a su cargo, o contratos de inteligencia militar en los cuales no hay publicidad por obvias razones pero la entidad a cargo si hace procesos competitivos para seleccionar sus contratistas.

La confusión que generan las causales de la contratación directa amerita una modificación legal o un cambio en la forma de registrar las causales de la contratación directa en el SECOP para identificar claramente cuando la selección de un contratista debe ser sometida a competencia y si no lo es identificar un riesgo de corrupción.

El gráfico 5 muestra la evolución de la contratación directa entre 2011 y 2016



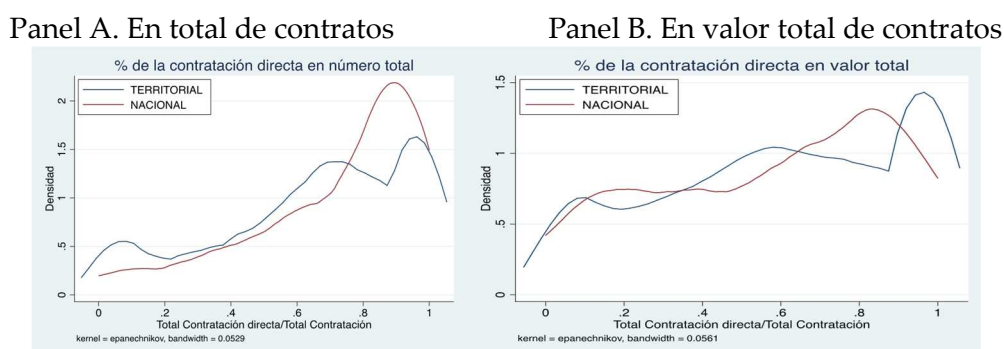
Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2011-2016

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.

La revisión de la información de la contratación directa por nivel territorial y nacional (gráfico 6) muestra 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) las que entre el 60 y 80% del total de sus procesos de contratación fueron en la modalidad de contratación directa (27% del total de entidades); y (iii) las que cerca del 100% (27% del total) de sus procesos de contratación fueron en la modalidad de contratación directa. En el nivel nacional hay dos intensidades: una concentración de entidades que contratan directamente entre el 75 y 100% del total de sus contratos y otra entre el 60 y 85% del valor total de su contratación. La densidad en el gráfico 6 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 y 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 6. Distribución de las entidades estatales: Contratación directa como porcentaje del total de la contratación 2016**



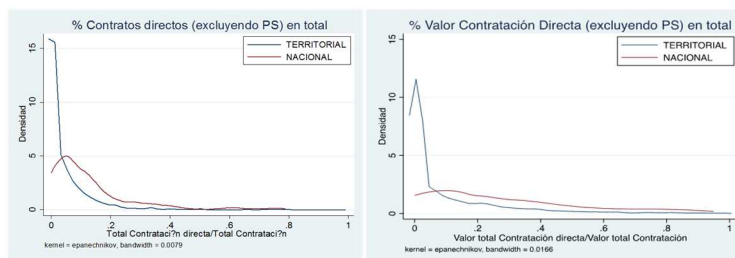
Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2016

La diferencia entre el gráfico 6 y el gráfico 7 muestra el peso de la contratación de servicios personales y apoyo a la gestión y su impacto en la distribución de las entidades estatales en la modalidad de selección de contratación directa. En el gráfico 7 no están incluidos los contratos de prestación de servicios personales y de apoyo a la gestión pues estos en su gran mayoría obedecen a 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 por modalidad de contratación directa.

**Gráfico 7. Distribución de las entidades estatales: Contratación directa como porcentaje del total de la contratación (excluyendo prestación de servicios y apoyo a la gestión) 2016**

Panel A. En total de contratos

Panel B. En valor total de contratos



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2016

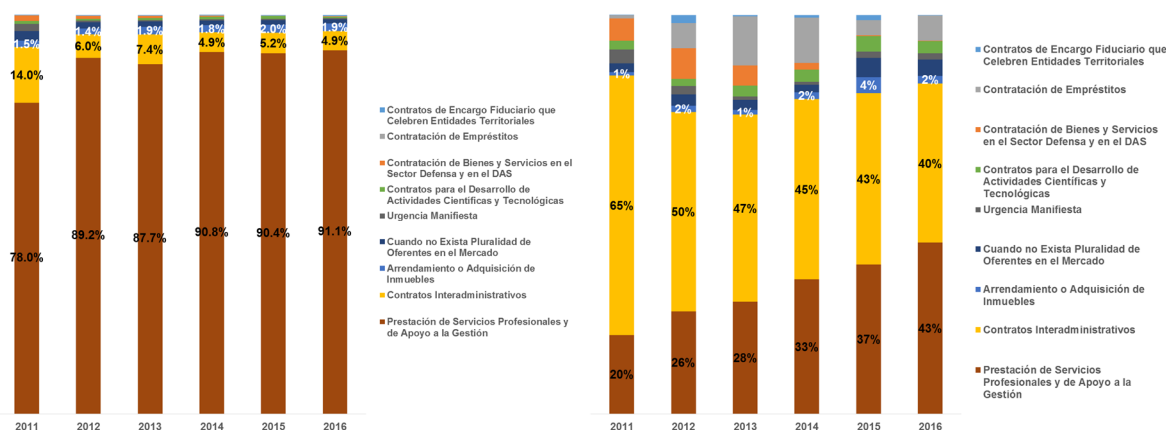
Para el período 2011-2016 los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión representaron entre el 78 y 91% del total de los procesos de contratación en la modalidad de contratación directa, y entre 20 y 43% del valor total de los procesos de contratación en la modalidad de contratación directa.

El siguiente gráfico muestra las causales invocadas para la contratación directa.

**Gráfico 8. Participación de las causales de contratación directa 2011-2016**

Panel A. En total de contratos

Panel B. En valor de los contratos



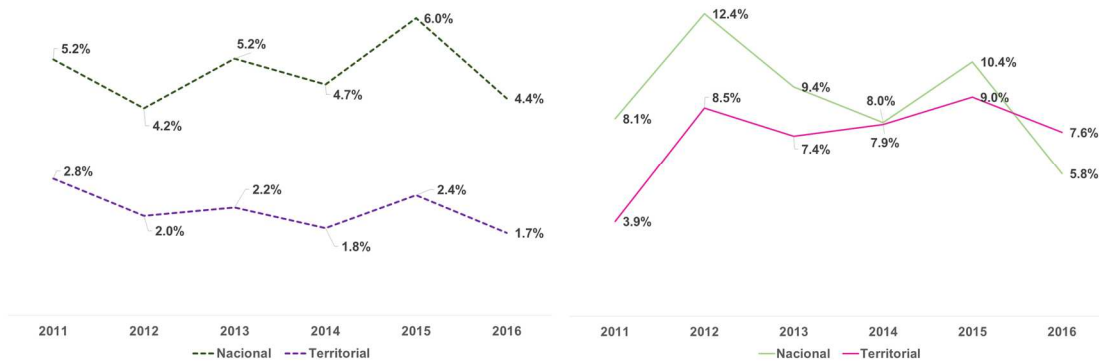
Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2011-2016

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 y del valor total de los contratos. El peso de los procesos no competitivos en el sistema de compra pública lo ilustra el gráfico 9. Las entidades estatales de orden nacional tienen un porcentaje de contratación directa mayor al de las entidades territoriales en el periodo de estudio, excepto en 2014, cuando el valor de los dos grupos es equivalente, y en 2016 cuando el valor de los procesos no competitivos de las entidades estatales del orden nacional es menor al de las entidades estatales del orden territorial. Este gráfico muestra que los registros muestran más competencia en el sistema de compra pública de lo que generalmente se reconoce.

**Gráfico 9. Procesos no competitivos como proporción del total de la contratación**

Panel A. En total de contratos

Panel B. En valor total de contratos



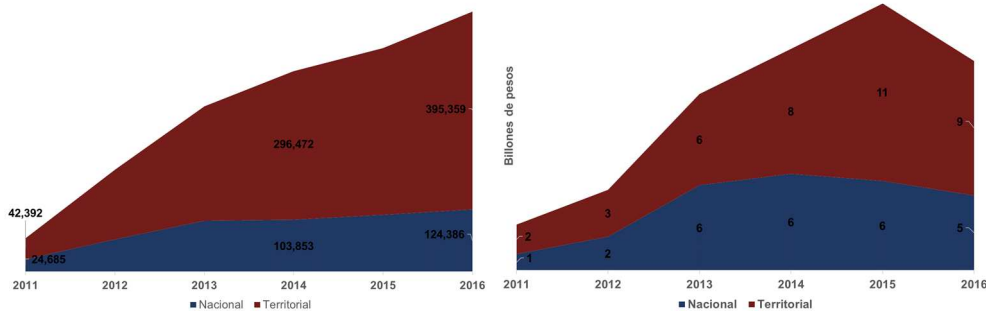
Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2011-2016

El gráfico 10 muestra que 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 10. Evolución de la prestación de servicios y apoyo a la gestión 2011-2016**

Panel A. Total de contratos

Panel B. Valor total de contratos

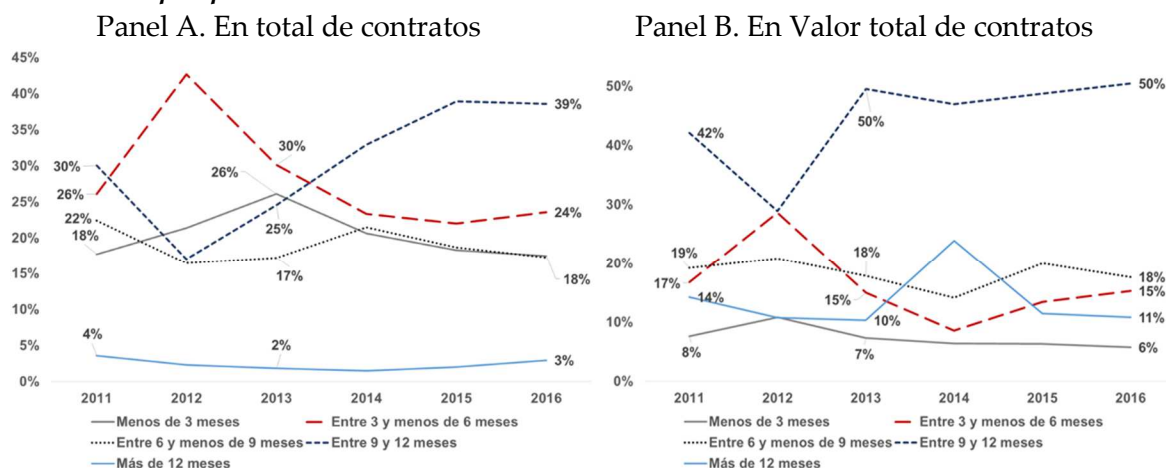


Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2011-2016

El plazo de los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión y su participación en el total de estos contratos 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 11).



**Gráfico 11. Evolución de la participación por duración del contrato en total de contratos por prestación de servicios 2011-2016: Entidades del nivel nacional**



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2011-2016

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.

### Adiciones a los contratos

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 una forma de contratar directamente algunas tareas o alterar las reglas iniciales de la competencia, por lo que indican riesgo de corrupción.

La tabla 1 muestra que las entidades estatales del nivel nacional tienen en promedio un mayor porcentaje de contratos con adiciones que las entidades del nivel territorial y el valor de las adiciones como porcentaje de la cuantía original del contrato es mayor a nivel nacional. Sin embargo, las entidades estatales que más adicionan sus contratos están en el nivel territorial (valores extremos).

**Tabla 1. 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                 | 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 como porcentaje del valor contratado son: 521% y 505%.

Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015

Los contratos cuyo objeto pertenece a las categorías de materias primas, maquinaria, herramientas y equipo industrial y vehículos (obra pública y adquisición de equipos y vehículos), las entidades del nivel territorial hacen en promedio más adiciones al valor del contrato como porcentaje de su valor (tabla 2).

**Tabla 2. Adiciones presupuestales a nivel de 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%                                  |

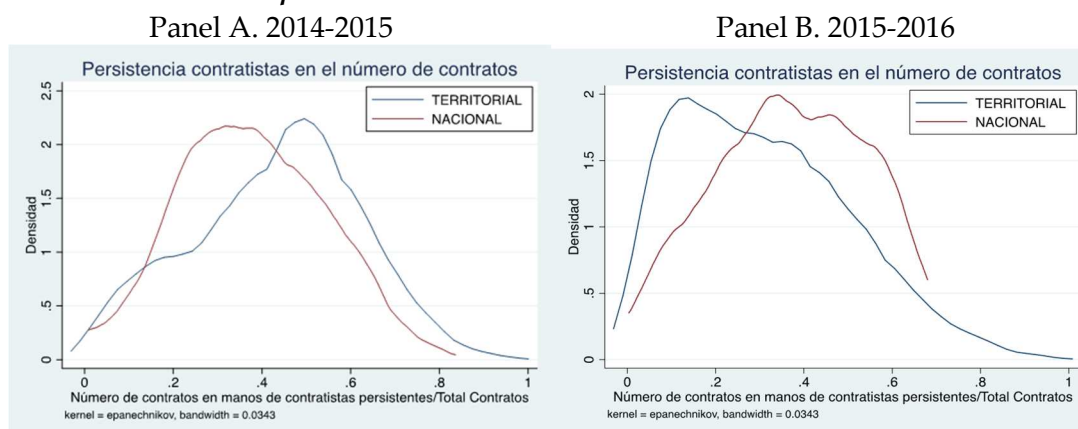
Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015

### 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.

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 12). Es decir, los valores máximos de la distribución en el nivel territorial son mucho mayores a los valores máximos de la distribución nacional.

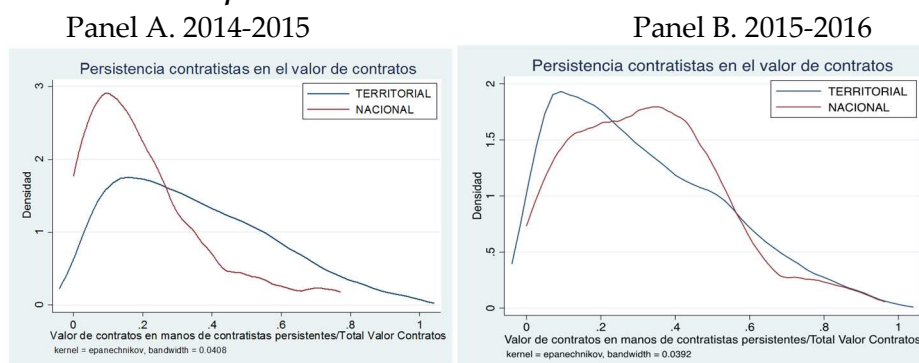
**Gráfico 12. Distribución de las entidades estatales en el porcentaje de contratos en manos de contratistas persistentes 2015-2016: Nación vs Entidades Territoriales**



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 13, panel B).

**Gráfico 13. 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 y el resultado 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 de un mismo contratista durante un plazo considerable, y los contratos de arrendamiento.

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

Usamos el índice de Herfindal-Hirschman para calcular el porcentaje de contratos de valor contratado por un contratista respecto del valor total y del número total de contratos. El índice se construye a nivel de la entidad que contrata y por categoría del objeto de la contratación de acuerdo con el clasificador de bienes y servicios de Naciones Unidas.

La tabla 3 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 3. 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 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, salvo en productos de uso final y servicios.

Respecto al valor de los contratos hay alta concentración de contratistas en todas las categorías de los objetos contractuales, 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. El tipo más concentrado para ambos niveles es material vivo, animal y vegetal (tabla 4). 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.

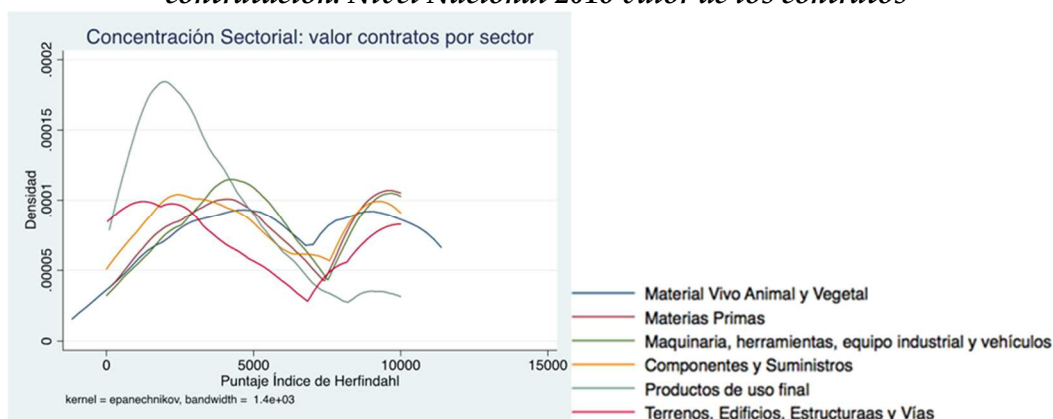
**Tabla 4. Índice de concentración Herfindahl-Hirschman promedio por categoría del objeto de la contratación 2016: Nación vs Entidades Territoriales**

| 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 categorías 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 de los objetos contractuales hay dos picos. Uno en niveles de concentración moderados o altos, otro en niveles de concentración monopólicos (gráfico 14).

**Gráfico 14. Distribuciones del índice de Herfindhal-Hirschman por categoría del objeto de la contratación: Nivel Nacional 2016 valor de los contratos**



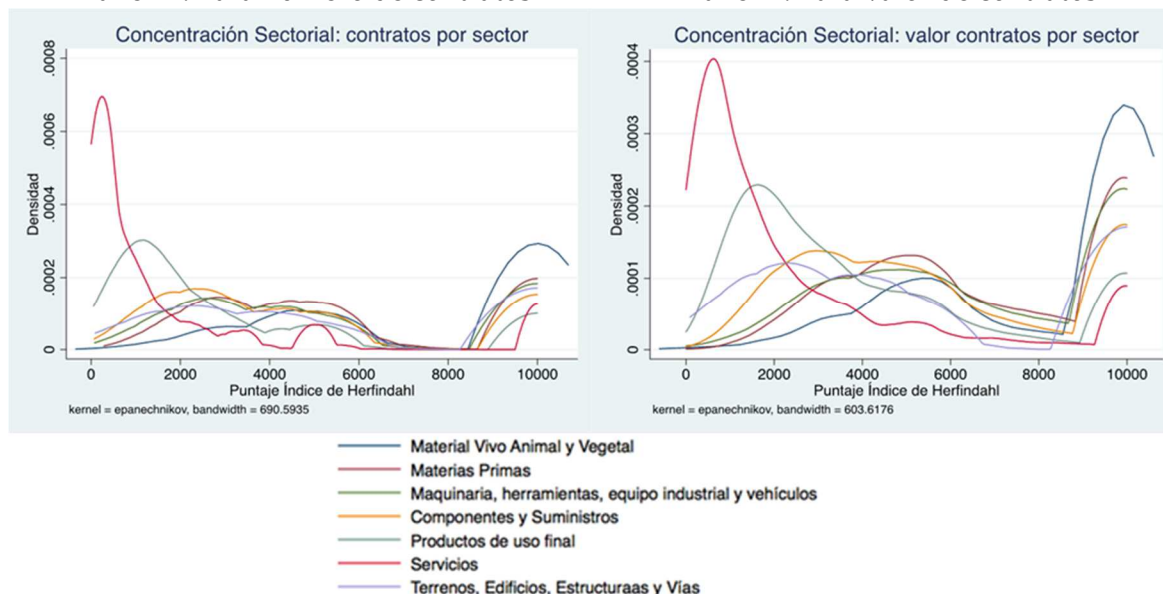
Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2016

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 contractuales las entidades estatales del nivel territorial muestran altos niveles de concentración, excepto en servicios (gráfico 15).

**Gráfico 15. 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



Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2016

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

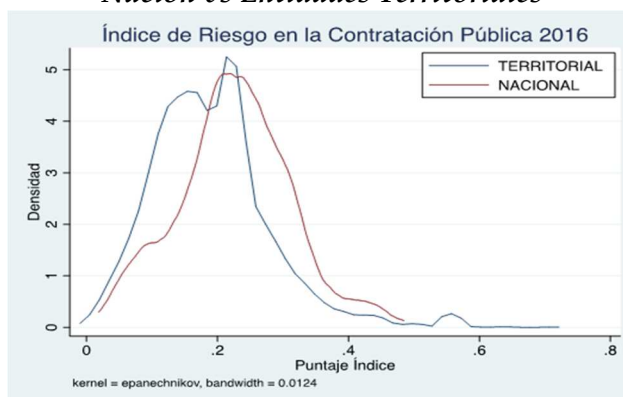
El riesgo de captura de recursos públicos en el sistema de compra pública es más alto en aquellos procesos sin competencia o con bajo nivel de competencia. La persistencia de los contratistas, la alta concentración de contratistas, la proporción de contratos en los cuales la modalidad de selección es la contratación directa, son 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.

Construimos un índice de riesgo de corrupción (IRC) en el que 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 siguientes indicadores, los cuales tienen igual peso: (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>2</sup>.

El cálculo del ICR 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 16 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).

**Gráfico 16. 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

<sup>2</sup> La metodología se basa en la usada por Fazekas & Tóth (2012), Fazekas, Tóth & King (2013a), y Fazekas, Tóth & King (2013b).

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.

Además de calcular el IRC por entidad contratante hicimos un esfuerzo por monetizar el riesgo con la siguiente fórmula:

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

Donde:

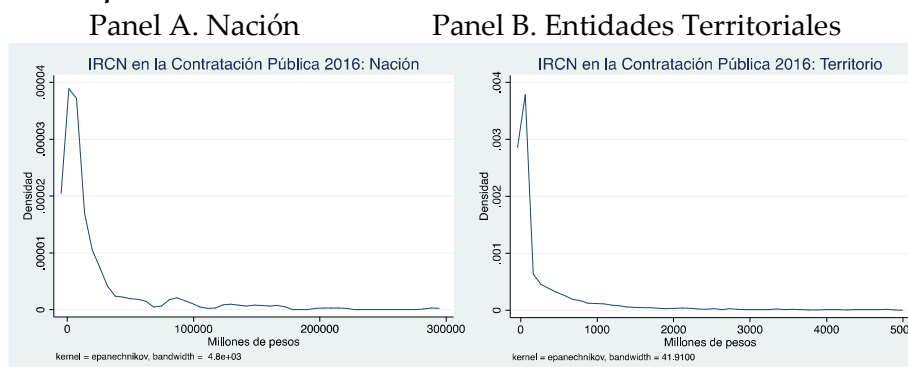
*E[Recursos públicos en riesgo]*: Valor esperado del monto de los recursos destinados a la contratación pública en riesgo

*Pr(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 17). 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 17. 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\***

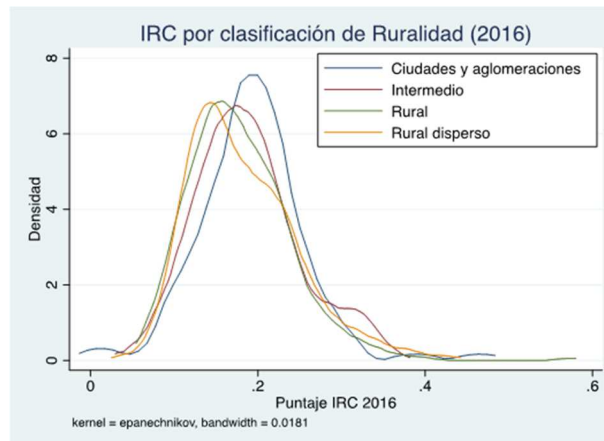


\*Para mejor visualización de las distribuciones ambos paneles fueron acotados.

Fuente: Elaboración propia con base en SECOP 2015-2016

Finalmente revisamos el IRC de las alcaldías municipales del país e hicimos una clasificación por 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 18. 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

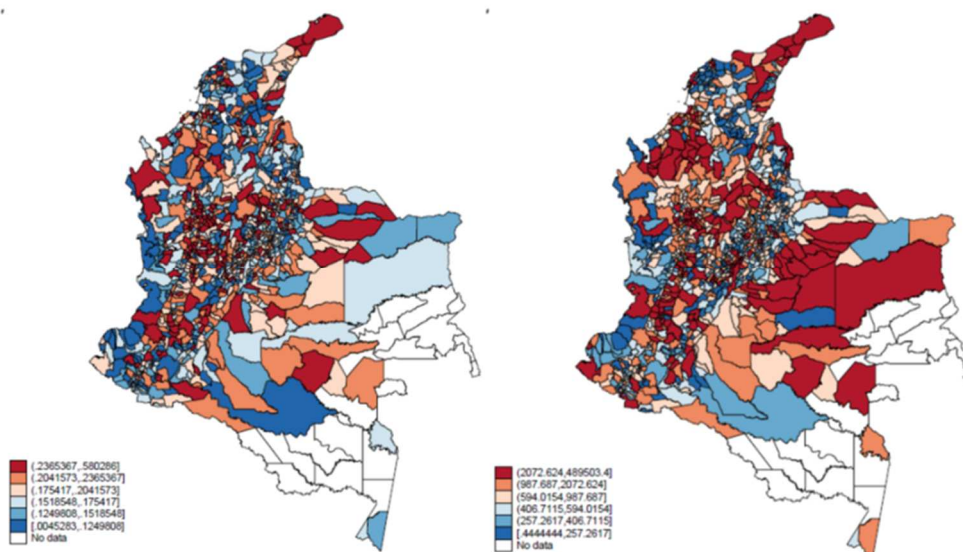
Hicimos un ejercicio de georreferenciación del IRC y el IRC ponderado por valor en riesgo (IRC�) para 2016 que muestra municipios que a pesar de tener un IRC bajo, tienen un IRC� alto como consecuencia del valor de su presupuesto (figura 1). El IRC� de los municipios de la Orinoquía tienen los mayores valores nominales en riesgo, seguidos por los de 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

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 20). 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.

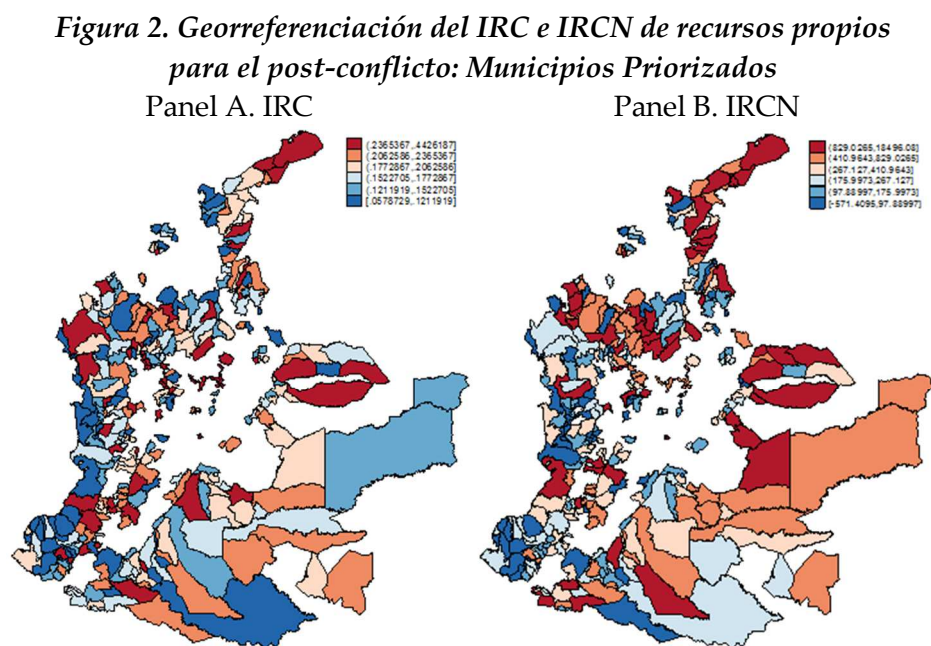
Gráfico 20. Distribución del IRC de los municipios colombianos 2016: Municipios priorizados para el Post-Conflicto y resto de municipios



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>3</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.



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

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

Finalmente hicimos una revisión de las entidades que están en el decil de mayor riesgo y las caracterizamos de acuerdo al nivel y el sector de la administración pública.

<sup>3</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.

## Recomendaciones

El documento contiene recomendaciones para fortalecer el sistema de compra pública, las cuales surgen del análisis realizado en su elaboración, en 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.

Las recomendaciones están agrupadas en los siguientes temas (a) registro de información y reportes; (b) mejorar el diseño del manejo de conflictos de intereses; (c) definir claramente las causales de la selección por contratación directa; (d) crear una categoría para los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión y tratarlos como un asunto de talento humano; (e) continuar ofreciendo instrumentos de agregación de demanda, ampliar la oferta y estudiar la posibilidad de agregación regional; (f) mejorar los instrumentos para promover los mecanismos competitivos; (g) entender el alcance y utilidad de los documentos estándar y organizar una oferta de ellos; (h) invertir recursos en la formación de los compradores públicos; (i) hacer revisiones y diagnóstico en detallado del comportamiento del sistema de compra pública por categorías del gasto; (j) mejorar los sistemas de control a partir de los registros del SECOP; (k) trabajar en el análisis de las controversias originadas en los procesos de selección de contratistas y estudiar soluciones para los requerimientos de los socios comerciales de Colombia; (l) seguir estudiando la influencia del ciclo electoral en el sistema de compra pública; y (m) hacer seguimiento al sistema de compra pública para la ejecución de recursos del posconflicto.