

Seguimiento a las licitaciones públicas liquidadas en el 2016 de los principales departamentos de Colombia

Álvaro Javier Vargas Villamizar¹

1 Introducción

Uno de los grandes problemas en la contratación pública es que ésta posee un alto componente burocrático, donde la elaboración de los pliegos de condiciones que definen el criterio de selección de los posibles contratistas recae en la discrecionalidad del funcionario público delegado para llevar a cabo el proceso de asignación de contratos. En tal sentido, ha surgido un problema común en los procesos de contratación pública, en donde estudios como los de la Cámara Colombiana de Infraestructura (2016) en el que se hizo seguimiento a 45 entidades públicas, en donde se revisaron 45.001 procesos de selección, y se tomó una muestra de 1.180 procesos de licitación en el sector de infraestructura de transporte, lo que representó el seguimiento a 1.246 contratos adjudicados, cuyo monto ascendió a 1,52 billones de pesos. En este informe se presentó un escalafón de las mejores y peores entidades territoriales y nacionales de acuerdo con sus procesos de contratación, en donde se evidenció que en los municipios el 87 % de los contratos se adjudicaron en un proceso con único oferente y en el caso de los departamentos este fenómeno ascendió al 71 %.

En este sentido, el objetivo de la presente investigación es analizar de forma empírica algunos procesos de contratación pública a manera de estudio de caso a través del uso de herramientas cualitativas de análisis y estadísticas descriptivas. La información analizada fue tomada del SECOP de 33.995 contratos estatales y se realizó seguimiento a los procesos contractuales de 252 licitaciones públicas.

2 Metodología

Los departamentos objeto de estudio fueron los clasificados en las categorías 1 y 2 de la Contaduría General de la Nación. Posteriormente se determinó que los que cumplían con dicha condición fueron Antioquia, Cundinamarca, Valle, Atlántico, Meta, Boyacá, Córdoba, Nariño,

¹ Docente de tiempo completo, Facultad de Economía - Investigador Observatorio Socioeconómico de Santander - Universidad Santo Tomás Seccional Bucaramanga - Correo electrónico: alvaro.vargas@ustabuca.edu.co

Informes Flash

Facultad de Economía

Santander y Bolívar. Con esta información se procedió a obtener información de la plataforma del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) alojado en www.contratos.gov.co filtrando los procesos contractuales que cumplieran con la condición de ser licitaciones públicas cuyo contrato fuese liquidado en el año 2016. Al realizarse el proceso anterior se encontró que 252 licitaciones cumplían con los criterios de selección.

Se realizó seguimiento a las 252 licitaciones públicas encontradas verificando el número de proponentes, la cuantía de adjudicación y el monto de liquidación. Se creó una base de datos con la información extraída del SECOP y se dio el tratamiento de datos con el programa Stata 14 y la graficación se realizó con MS Excel.

3 Resultados

3.1 Cuantía por número de proponentes

Dentro de la exploración descriptiva inicial realizada, se estableció la relación existente entre el monto de adjudicación de los contratos y el número de proponentes que participaron del proceso licitatorio. En la Figura 1 se observa dicha relación, en la que se evidencia que existe un número significativo de procesos contractuales en los que la participación es relativamente pequeña. Adicionalmente, llama la atención que las cuantías de adjudicación relativamente más grandes tuvieron un número reducido de proponentes.

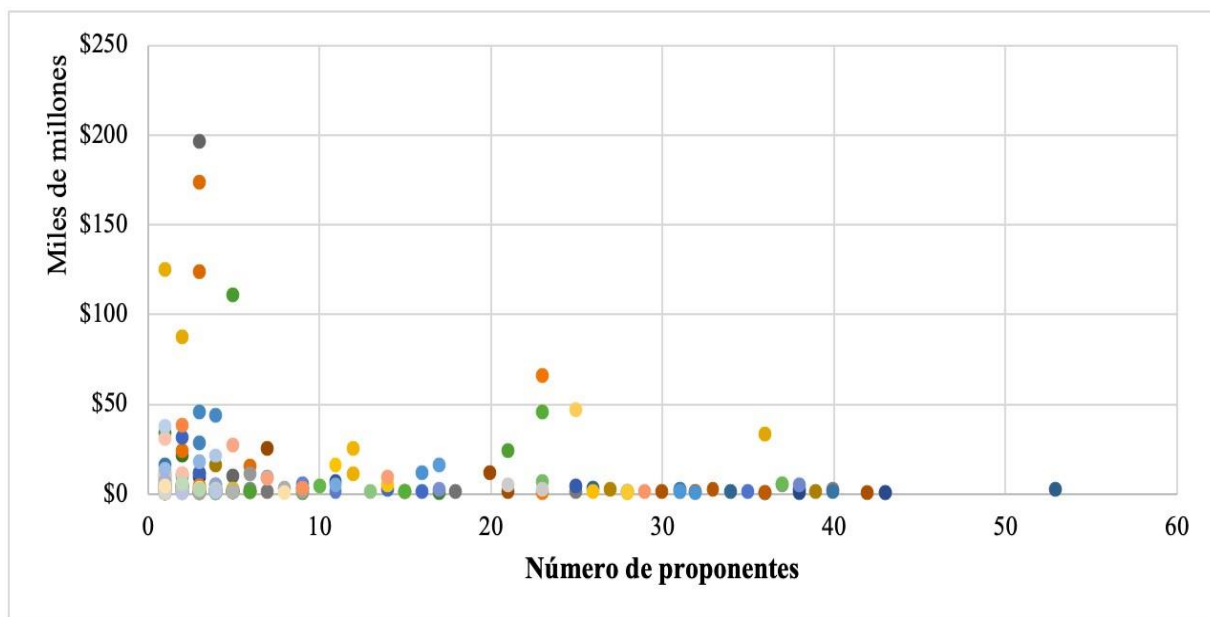


Figura 1: Relación entre el monto de adjudicación del contrato y el número de proponentes. Adaptado de SECOP (2017). Sistema Electrónico de Contratación Pública. Recuperado el 3 de noviembre de 2017, de <http://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta>.

3.2 Nivel de ahorro en la adjudicación

La diferencia relativa entre el CDP (certificado de disponibilidad presupuestal) y el monto de adjudicación es un reflejo del ahorro de los recursos públicos en cuanto a materia contractual se refiere. Por lo tanto, una mayor diferencia relativa entre el CDP y el monto de adjudicación en el espectro negativo del gráfico es un indicador de eficiencia de los recursos que, en principio, asegurarían la obtención del mejor bien o servicio al menor costo posible. En tal sentido, en la Figura 2 se evidencia un desbalance en cuanto a la distribución de dicho indicador comparándolo con el número de proponentes del proceso de licitación. Se observa que existe una cantidad importante de la diferencia relativa en el sector positivo, lo que indica que la mayoría de los contratos adjudicados presentaron sobrecostos, llegando inclusive en el peor de los escenarios a ser del 200 % del valor original. Particularmente se evidencia que los contratos que fueron adjudicados con un promedio de cinco oferentes o menos presentaron sobrecostos alrededor del 50 % adicional del valor máximo presupuestado inicialmente.

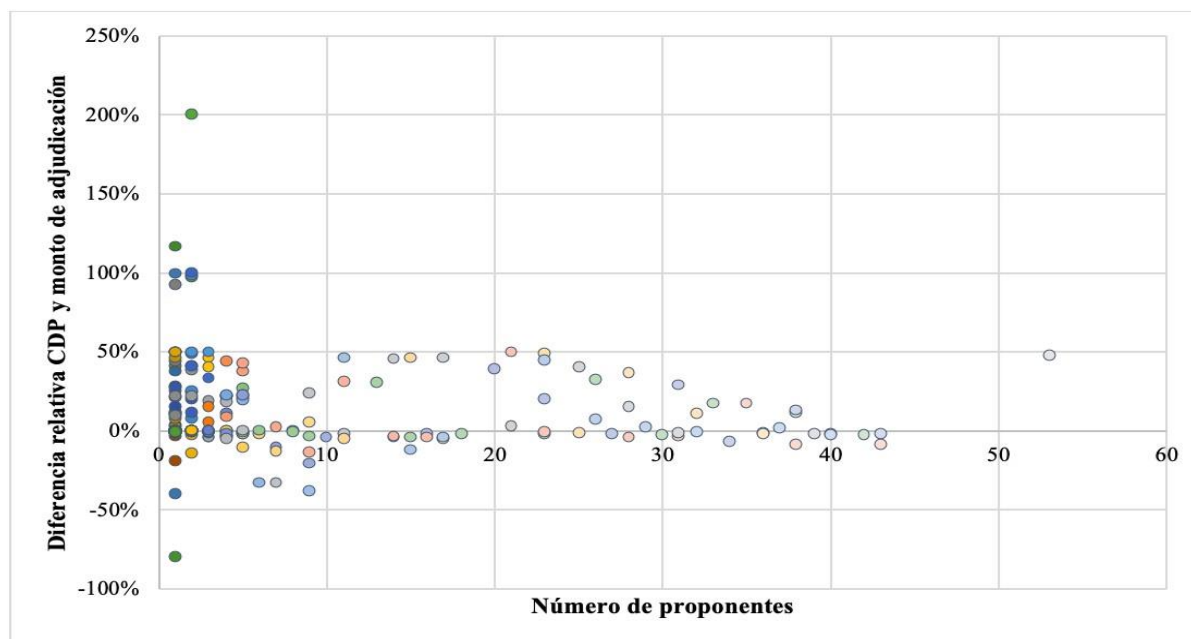


Figura 2: Relación entre la diferencia relativa entre el CDP con el monto de adjudicación y el número de proponentes. Adaptado de SECOP (2017). Sistema Electrónico de Contratación

Informes Flash

Facultad de Economía

Pública. Recuperado el 3 de noviembre de 2017, de <http://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta>.

3.3 Participación de oferentes

La participación de los oferentes es muy importante a la hora de adelantar procesos de licitación pública, de hecho, se espera que entre más proponentes existan dentro del proceso, se pueda garantizar la pluralidad y la existencia de ofertas competitivas que en principio beneficiarían las arcas del Estado. Antioquia fue el que en promedio más oferentes tuvo en sus procesos de contratación con 13,5, seguido por Boyacá con 6,6 y Cundinamarca con 4,3. A pesar de ello, también se observó que departamentos como Meta con 1,2, Córdoba con 1,8 y Bolívar con 1,8 presentaron en promedio dentro de sus procesos de subasta pública menos de dos participantes. Teniendo en cuenta la Figura 3, la dinámica de participación de licitantes en los procesos de contratación pública en los departamentos en promedio presentó menos dinamismo para los contratos liquidados en la vigencia fiscal del 2016.

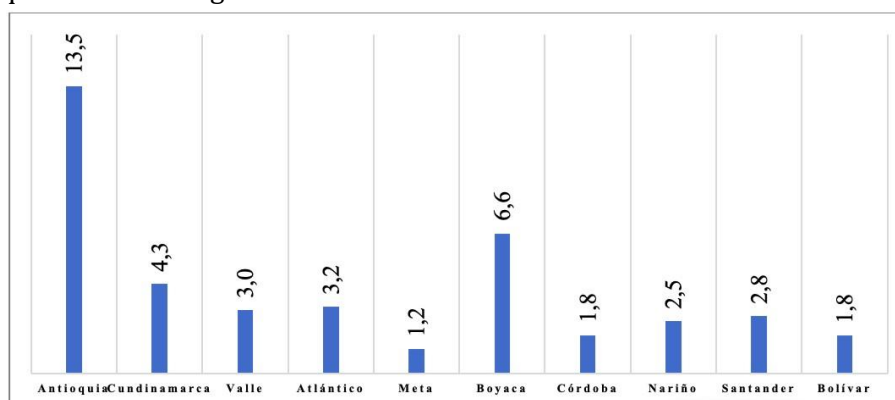


Figura 3: Promedio de proponentes en las licitaciones públicas por departamento. Adaptado de SECOP (2017). Sistema Electrónico de Contratación Pública. Recuperado el 3 de noviembre de 2017, de <http://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta>.

3.4 Participación de la licitación pública en la contratación

La Ley 1150 de 2007 manifiesta que el principal método de contratación en la administración pública es la licitación, exceptuando este proceso en algunos casos particulares de acuerdo con el monto, el objeto, el contratista y el tipo de contrato. En este sentido, es eficiente que la licitación como mecanismo de contratación, al utilizar un instrumento de subasta inversa sea utilizada como principal mecanismo, de esta forma se podría garantizar la eficiencia de la asignación ante el problema de Selección Adversa en el que se ve enfrentado el Estado para elegir al mejor contratista.

En la Figura 3 se observa que existe amplia variación de la participación de la licitación dentro de la modalidad de contratación, las gobernaciones de Bolívar, Atlántico y Córdoba fueron las que más recursos destinaron a convocar licitaciones públicas. En contraste, Cundinamarca, Boyacá y Valle del Cauca fueron los que menos recursos de contratación asignaron a través de esta modalidad de contratación. Esto no necesariamente es un mal resultado, pero si muestra que en algunos departamentos se da más importancia a la contratación vía convocatoria pública abierta, y en principio esto es un acto que va en la vía de fomentar la participación de un amplio número de firmas que compiten por acceder a los recursos públicos.

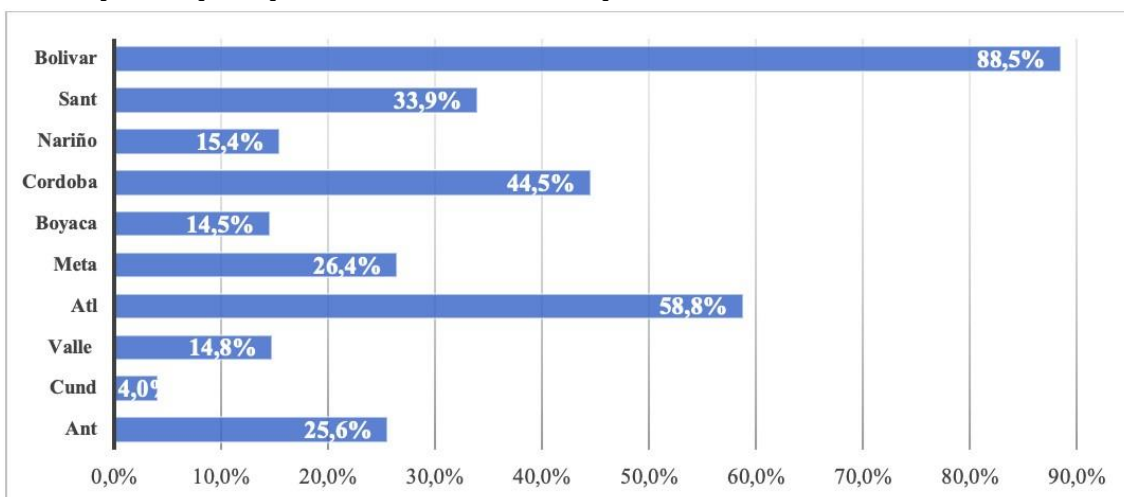


Figura 4: Participación relativa de la licitación dentro de la contratación total departamentos. Adaptado de SECOP (2017). Sistema Electrónico de Contratación Pública. Recuperado el 3 de noviembre de 2017, de <http://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta>.

3.5 Contratación directa

A pesar de que la legislación vigente permite ciertas excepciones a la hora de contratar de manera directa, podría entenderse que un excesivo nivel de contratación directa podría ser interpretado como un mecanismo para el direccionamiento de recursos públicos. Como se puede observar en la Figura 4, se encuentran altas concentraciones de contratación directa en Boyacá, Nariño, Valle del Cauca y Cundinamarca. En contraste, Atlántico, Bolívar y Santander fueron las gobernaciones departamentales que menos contratación pública directa liquidaron en la vigencia 2016.

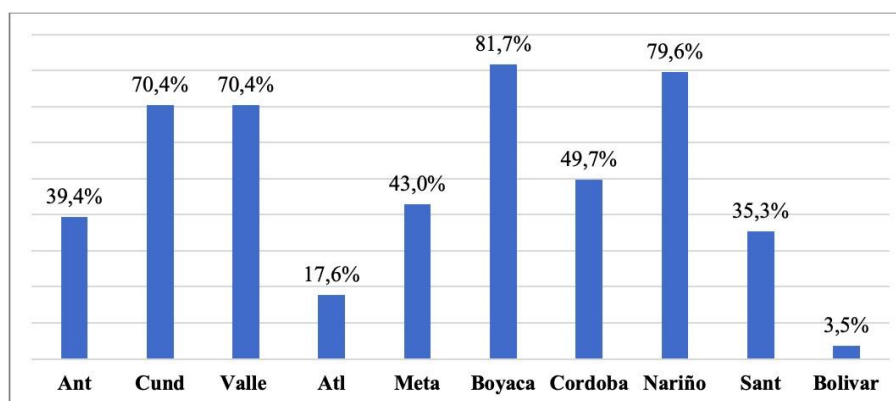


Figura 5: Participación relativa de la contratación directa departamentos. Adaptado de SECOP (2017). Sistema Electrónico de Contratación Pública. Recuperado el 3 de noviembre de 2017, de <http://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta>.

3.6 Monto de adjudicación

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

Se observa en la Figura 5 que Antioquia, Valle y Cundinamarca fueron los departamentos con mayor diferencia relativa entre el CDP y el monto de adjudicación del contrato. Es interesante anotar en este resultado que estos departamentos fueron los que en promedio tuvieron relativamente más proponentes en sus licitaciones públicas dentro de la muestra tal y como se presenta en la Figura 5, ascendiendo a 13.5, 4.3 y 3 proponentes respectivamente. Entonces se evidencia que existió una tendencia hacia el ahorro entre la mayoría de los departamentos cuyo número de proponentes fue alto en comparación con los otros departamentos estudiados.

En contraste con lo anterior, los departamentos de Bolívar, Córdoba y Nariño presentaron los menores niveles de ahorro relativo entre el CDP y el valor del contrato, situación de particular interés debido a que en términos relativos fueron los que menos proponentes tuvieron en sus licitaciones, siendo estos 1.8, 1.8 y 2.5 respectivamente. Por lo tanto, se evidencia en la muestra que a pesar de que no existe una condición en la que se pueda garantizar que entre más proponentes participen en los procesos de licitación pública mayor será el ahorro, existe una

tendencia hacia el ahorro de recursos públicos en la medida en que más contratistas hagan parte del proceso de subasta.

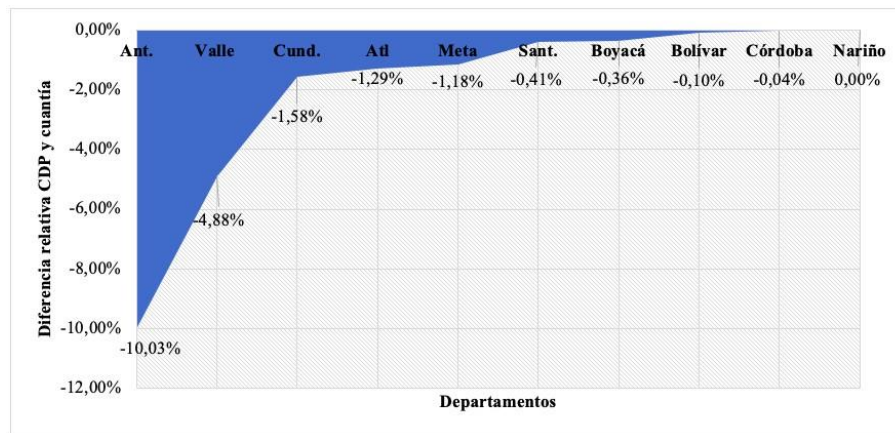


Figura 6: Diferencia entre el presupuesto oficial y el precio de adjudicación en departamentos. Adaptado de SECOP (2017). Sistema Electrónico de Contratación Pública. Recuperado el 3 de noviembre de 2017, de <http://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta>.

3.7 Sobrecostos

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

En la Figura 6 se observa que Boyacá, Cundinamarca y Santander son los que más presentan sobrecostos relativos al valor de la adjudicación del contrato. En este sentido, en el caso de Boyacá se llegó a pagar en promedio hasta 50 % más por cada contrato adjudicado a través de licitación pública. Es necesario destacar de Nariño y Bolívar no presentan sobrecostos en los datos debido a que los contratos no se habían liquidado en su totalidad en el 2016. Referente al número de contratos con sobrecostos, el 83 % de los contratos de licitación pública adjudicados por la Gobernación del Atlántico presentó algún tipo de sobrecosto, seguido por Santander, Valle, Boyacá y Córdoba. Esta información muestra que las gobernaciones tienen sobrecostos en un porcentaje significativo de sus contratos, lo que evidencia grandes falencias en la planeación de los costos reales de los proyectos, mostrando de esta forma que no solo es importante evaluar el monto de la adjudicación del contrato, sino también cuanto se terminó pagando por las obras o servicios prestados en definitiva.

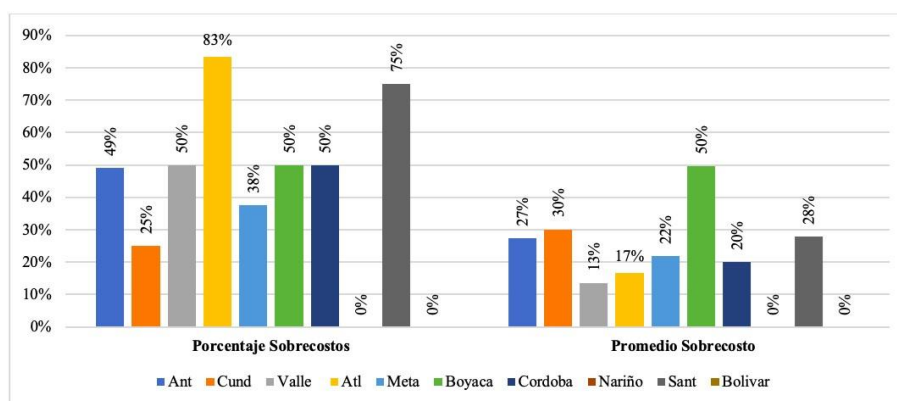


Figura 7: Porcentaje y promedio de sobrecostos de las licitaciones por departamento. Adaptado de SECOP (2017). Sistema Electrónico de Contratación Pública. Recuperado el 3 de noviembre de 2017, de <http://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta>.

4 Conclusiones

De lo anterior, se infiere que sí existe una relación importante entre el número de proponentes en los procesos licitatorios y el nivel de ahorro en los contratos públicos tal y como se manifestó anteriormente en la presente investigación. Sin embargo, se encuentran algunos problemas adicionales relacionados con sobrecostos, en donde independientemente de haber adjudicado el contrato de la forma más eficiente posible, se están presentando significativos sobrecostos en la ejecución de debido a la falta de planeación y previsión de las contingencias más probables que pueden afectar la eficaz ejecución contractual.

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

Pero a pesar del ahorro, se evidencio que no es suficiente con adjudicar contratos a un precio relativamente bajo, sino que se hace imperativo formular proyectos en los que se tenga en cuenta una matriz de contingencias y costos más amplia y cercana a la realidad, ello debido a que en promedio el 41,9 % de los contratos de la muestra presentan algún tipo de sobrecosto, en donde cada contrato en promedio requirió el pago de 20,7 % más de lo que se había presupuestado a través del CDP. En síntesis, los datos demuestran que existen problemas de ahorro a la hora de

Informes Flash



Facultad de Economía

adjudicar los contratos públicos en las regiones, la baja participación de oferentes, las fallas de planeación y los sobrecostos son una constante en todos los datos analizados y mostrados.

Referencias

- [1] Cámara Colombiana de Infraestructura. (2012). Resultados del Observatorio de Contratación 2016.
Recuperado el 26 de marzo de 2017 de: https://www.infraestructura.org.co/nuevapa_gweb/ObservatorioContratacion/Resultados%20Observatorio%20Contratacion%20-2016-.pdf.
- [2] Ley 80. (1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. 28 de octubre del 1993. Diario Oficial No. 41.094. Colombia.
- [3] Ley 1150. (2007). Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos 16 de julio del 2007. Diario Oficial No. 46.691. Colombia.
- [4] Sistema Electrónico de Contratación Pública. (2017). Consulta de los procesos de contratación
Recuperado el 30 de noviembre de 2018 de:
<https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do>