

# Gobierno

## Política Pública Monopolios y Contratación Estatal

**Política Pública de Buen Gobierno**

**Monopolios  
y Contratación Estatal**

**PND 2010-2014**



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**Contraloría General de la República**

*Contralor General de la República*  
Edgardo Maya Villazón

*Vicecontralor General de la República*  
José Antonio Soto Murgas

*Contralora Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras*  
Claudia Isabel Medina Siervo

*Directora de Estudios Sectoriales*  
María Patricia Van Strahlen Ribón

*Director de Vigilancia Fiscal*  
Pablo Emilio Morillo Guerrero

*Elaboración del presente documento*

*Supervisor Encargado*  
Marco Antonio Polo González

*Responsable de Auditoría*  
Miguel Ángel Ramos Montaña

*Edición y corrección*  
Miguel Ángel Ramos Montaña  
*Diagramación*  
Yenny Liliana Pérez Guzmán

*Portada*  
Magda Briceño Muñoz

*Impresión*  
Imprenta Nacional de Colombia

Octubre 2014

**Directivos Actuales**

**Contralora Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financiera**  
Jeannette Forigua Rojas

*Director de vigilancia Fiscal*  
Antonio Rafael Díaz Montiel

*Director de Estudios Sectoriales*  
Ricardo Antonio Venegas Armeosto

# Contenido

<b>Presentación</b>	<b>5</b>
<b>Resultados de la evaluación a la política pública</b>	<b>7</b>
Compras públicas y concentración empresarial	7
Cumplimiento de metas y análisis de indicadores	10
Indicador 1: Pertinencia de las inversiones	10
Indicador 2: Incorporación de entidades públicas del orden nacional	11
Indicador 3: Relación entre precios de compra	12
Indicador 4: Balance económico	13
Indicador 5: Relación entre las proporciones de proveedores nuevos	14
Cumplimiento de principios de la gestión fiscal	15
<b>Conclusiones</b>	<b>17</b>
<b>Glosario</b>	<b>19</b>





## Presentación

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para Todos”, se fundamenta en la doctrina política conocida como la “Tercera Vía”, cuyo postulado central es: “el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario”. Cabe discernir entonces que una de las formas de intervención del Estado en la economía consiste en propiciar un desarrollo armónico de los mercados, a fin de consolidar un escenario de competencia limpia, bien sea entre productores o entre consumidores. Al respecto, es ilustrativo el mandato del artículo 333 de la Constitución Política:

*El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.*

*La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.*

Este imperativo de la norma de normas se combina con muchas otras formas de intervención, dentro de la cual cabe destacar la propia participación del Sector Público en la economía como oferente y demandante de bienes y servicios. En particular, el rol de las entidades públicas como compradores debe sintonizarse con la corrección de asimetrías o concentraciones injustificadas en los mercados en los que se hacen las adquisiciones. Por “injustificada” se entiende aquella alteración en las cuotas de mercado que tenga origen en elementos distintos a los atributos de precio y calidad de las mercancías.

Así entonces, además de las consideraciones sobre equilibrio contractual, asignación de riesgos, transparencia, publicidad, celeridad, pertinencia y otros rasgos de la gestión contractual, cabe considerar el problema de cuál es el efecto sobre el entorno económico derivado de la ejecución de los planes de compras. Estos efectos son de naturaleza agregada, es decir, cada entidad considerada en sí misma no puede detectar o establecer por sí sola su contribución a la operación limpia de los mercados, pero por el tamaño del Sector Público (sólo los gastos generales del Gobierno Nacional Central llegan al 0,9% del PIB<sup>1</sup>), las cuantificaciones consolidadas deben permitir la visualización de efectos importantes sobre las estructuras de concentración empresarial.

La política de fortalecimiento de la gestión contractual pública se localiza, dentro de la estructura del Plan Nacional de Desarrollo, en el pilar denominado “Buen Gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción”. El planteamiento de la política consistió en incorporar, en una primera etapa, el componente institucional a través de la creación de una agencia pública que orientara las estrategias de contratación de la Administración. Una vez surtido este paso, sigue una serie de tareas de cualificación de la gestión contractual a partir de iniciativas normativas, estandarización de procesos, consolidación de información sobre los mercados a los que se dirigen las compras públicas, diseño de mecanismos para compras comunes y representación del país ante instancias internacionales sobre la materia.

Se dispuso, en consonancia con lo expuesto, evaluar los logros en este frente de política a la luz de los principios rectores de la gestión fiscal, específicamente los de eficacia, eficiencia y economía en la administración de los recursos puestos a disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente (creada mediante el Decreto 4170 de 2011), y ejecutados dentro del proyecto de inversión denominado “Fortalecimiento de la Contratación Pública Nacional”.

El alcance de la evaluación se asocia a las actividades emprendidas en los frentes de centralización y concurrencia contractual. La centralización es la estrategia tendiente a agregar o consolidar operaciones de compra dentro de un único proceso licitatorio, con la pretensión de ahorrar costos de transacción y liberar recursos de las entidades ejecutoras para destinarlos a su misión institucional. Y la concurrencia es la entrada al mercado de nuevos oferentes o proveedores, dentro de los que la política hizo énfasis en el apoyo a las micro, medianas y pequeñas empresas (mipymes).

## Resultados de la evaluación a la política pública

### Compras públicas y concentración empresarial

Con el fin de contextualizar la problemática de la concentración de los ingresos en la dinámica empresarial, así como su relación con las compras públicas, se llevó a cabo una medición de los índices Herfindahl y Gini<sup>2</sup> sobre el conjunto de los sectores económicos identificados en el Sistema de Información y Registro Empresarial (SIREM) de la Superintendencia de Sociedades. La variable de referencia para la elaboración de los índices fueron los ingresos operacionales, los cuales por definición se asocian a la actividad principal de cada establecimiento. Para ambos índices a la concentración máxima corresponde un índice igual a uno (1), y a la mínima un índice de cero (0)<sup>3</sup>.

Las actividades con mayor índice de Herfindahl en el último año disponible (2012) fueron las relacionadas con transporte (por vía férrea, marítimo y fluvial, por tubería, aéreo), acompañadas por los sectores de producción de vidrio, carbón, servicios de telefonía y caucho. En el grupo de los diez sectores con mayor concentración el índice fluctúa entre 0.21 y 0.95, y el número de establecimientos es reducido, menor a 20 en los primeros cinco lugares del ordenamiento.

En contraste, el índice Gini para el mismo año estuvo liderado (mayor desigualdad) por los sectores de actividades extractivas: carbón, otros minerales, petróleo y gas, acompañado de actividades de inversión, pecuarias, y fabricación de automotores. Por el procedimiento de elaboración, los valores de este índice están menos dispersos, y los diez primeros sectores poseen valores entre 0.89 y 0.95.

Ambos resultados, cada uno a su manera relacionado con el grado de monopolio, fueron cotejados con la distribución sectorial de las compras estatales. Al tomar el conjunto de proveedores identificados en el sistema SIRECI<sup>4</sup>, incluidos en contratos de compraventa y suministro, y en procesos de licitación pública o selección abreviada, se detectaron 7.614 identificaciones tributarias (NIT) pertenecientes a las 27.031 empresas que registraron su información financiera de 2012 en el sistema SIREM. Esto indica que del total de sociedades privadas del sector real inscritas ante la Superintendencia de Sociedades, el 28.2% fue contratista de alguna entidad del Presupuesto General de la Nación.

<sup>2</sup> Mientras que el índice Herfindahl mide la concentración de una variable a partir de las participaciones relativas de los agentes involucrados, y con una expresión cuadrática, el índice Gini compara la participación efectiva de los agentes con un referente de equidad total mediante un cálculo de áreas.

<sup>3</sup> En el caso del índice Herfindahl, el valor de mínima concentración tiende a cero según el número de agentes o participantes involucrados en la medición.

<sup>4</sup> Sistema de Rendición de la Cuenta e Informes, administrado por la Contraloría General de la República.



Se obtuvo así mismo, luego del cruce de datos señalado, la sectorización de las compras públicas en la vigencia 2013, y se determinó que la mayoría de las adquisiciones se realizó en los sectores comercio al por mayor (28.8%), comercio al por menor (16.8%), otras actividades empresariales (9.2%), comercio de vehículos y actividades conexas (5.2%), comercio de combustibles y lubricantes (5.2%), actividades de turismo (4.2%) y productos alimenticios (4.1%). En volumen, el total de las adquisiciones en 2013 con los filtros o acotaciones de ámbito mencionadas alcanzó \$1.44 billones.

Con base en el cálculo de índices y la caracterización de compras públicas, se calcularon correlaciones que permitieran conceptuar acerca de si las entidades del PGN tienden o no a realizar sus adquisiciones en sectores de alta concentración empresarial. Para ello, el registro en SIREM comprende 63 sectores o actividades económicas. No obstante, del ejercicio estadístico fue requerido retirar dos sectores por su incompatibilidad con el cálculo del índice Gini, dado que poseen un solo establecimiento. Los resultados de las regresiones de la tabla 1 tienen como variable dependiente la participación de cada sector en las compras de entidades del PGN, y como variable independiente o bien al índice Herfindahl o bien al índice Gini.

Tabla 1

Regresiones entre compras estatales e índices de concentración		
Concepto	Regresión compras - Herfindahl	Regresión compras - Gini
Coefficiente de correlación	0,1746	0,0965
Coefficiente de determinación	0,0305	0,0093
Error típico	0,0439	0,0443
Observaciones	61	61
Coefficiente variable X	-0,0463	0,0521
Estadístico t	-1,3617	0,7447
Probabilidad	0,1785	0,4594

Fuente: Sistemas SIRECI y SIREM  
Elaboración: CGR - CDGPIF

En ambas regresiones los valores de la correlación fueron positivos, pero su magnitud es muy baja frente al estándar para plantear una asociación lineal fuerte entre las variables involucradas (0.7 o superior). Por ende, el coeficiente de determinación (el cuadrado del anterior) es también muy bajo, denotando que las variaciones en los índices no explican las variaciones de la proporción de compras. Las magnitudes del error son similares y altas respecto al valor de la mayoría de las proporciones de compras (inferiores a 4% del total de adquisiciones). Ninguno de los coeficientes de regresión es estadísticamente diferente de cero, dado que el estadístico t se localiza en la zona de aceptación de hipótesis nula a un nivel de significancia de 5%, y por ello las probabilidades asociadas son superiores a tal cifra. En síntesis, no hay evidencia a favor de que las compras de las entidades del PGN se estén realizando en los sectores de mayor concentración empresarial bajo ninguno de los índices utilizados.

Un segundo tema de contexto remite a la distribución de las compras por tipo de empresa de acuerdo a su tamaño (micro, pequeña, mediana y grande). Utilizando el mismo conjunto de registros del enlace de bases de datos SIRECI y SIREM, y tomando el criterio del monto de activos, se obtuvo la siguiente distribución para las compras de entidades del PGN en 2013:

Tabla 2

<b>Distribución de compras de entidades del PGN según tamaño del proveedor Vigencia 2013 Valores en millones de pesos</b>		
<b>Tamaño de empresa</b>	<b>Valor</b>	<b>Participación</b>
Micro	495	0,03%
Pequeña	108.758	7,54%
Mediana	543.840	37,71%
Grande	789.247	54,72%
Total	1.442.339	100,00%

Fuente: Sistemas SIRECI y SIREM  
Elaboración: CGR - CDGPIF

Queda de manifiesto en la información obtenida la agrupación de compras públicas en torno a las ofertas hechas por grandes y medianas empresas, dejando un margen reducido de participación a las pequeñas y medianas. No obstante, para conocer si en las adquisiciones de las entidades públicas en las modalidades afines o asimilables de algún modo a transacciones de mercado, se presenta efectivamente algún tipo de sesgo, debe compararse la distribución mostrada en la tabla con la de todo el universo de empresas registradas en SIREM en la variable de ingresos operacionales. En esta segunda distribución, las microempresas generan el 0.04% de los ingresos, las pequeñas el 4.47%, las medianas el 16.86% y las grandes el 78.63%. Siendo esta última una distribución más concentrada aún hacia la gran empresa, se evidencia que en las compras públicas se presenta un apoyo relativo hacia las mipyme, porque una porción mayor de sus ingresos corresponde a ventas a entidades públicas.

Cabe, sin embargo, una segunda observación, relacionada con el peso relativo de las adquisiciones de entidades del PGN de tipo compraventa y suministro, en modalidades de licitación pública y selección abreviada, frente al total de ingresos operacionales del sector privado. Los \$1.44 billones de adquisiciones en 2013 equivalen a apenas el 0.29% de tales ingresos (\$489 billones en 2012), lo cual significa que la gran mayoría de las compras estatales se efectúa a través de otras modalidades (contratación directa, prestación de servicios, mínima cuantía, concurso de méritos). De hecho, sin considerar la utilización del gasto de inversión, el rubro de adquisición de bienes y servicios en el PGN alcanzó una ejecución de \$6.57 billones en 2013. Existe por ende un amplio margen o espacio para la profundización de las compras por medio de las modalidades que permiten escenarios de competencia entre proveedores.

Con base en la contextualización presentada de los fenómenos económicos alrededor de los cuales se dispuso evaluar los avances en materia de centralización y concurrencia contractual, fueron seleccionados cinco aspectos puntuales para el diseño de indicadores de gestión y/o resultados, a saber:

- Relevancia o pertinencia de las inversiones de Colombia Compra Eficiente sobre los objetivos de centralización y concurrencia
- Incorporación de las entidades públicas del orden nacional a la política de gestión contractual
- Relación entre precios de compra a partir de la suscripción de Acuerdos Marco de Precios por parte de Colombia Compra Eficiente
- Balance económico entre los ahorros derivados de la adhesión de entidades públicas a los Acuerdos Marco de Precios y el presupuesto asignado a Colombia Compra Eficiente
- Relación entre las proporciones de proveedores nuevos antes y después de la entrada en operación de la Colombia Compra Eficiente

## Cumplimiento de metas y análisis de indicadores

### Indicador 1: Pertinencia de las inversiones

La expresión adoptada para este indicador fue:

Número de componentes de la gestión contractual financiados con presupuesto de inversión de Colombia Compra Eficiente / Número de componentes de la gestión contractual contemplados en el PND 2010 - 2014

Como se señaló previamente, la destinación de inversiones para la ejecución de la política se encuentra en el proyecto “Fortalecimiento de la Contratación Pública Nacional”. Para el cálculo del indicador fueron requeridos dos pasos: de una parte, enlazar temáticamente los componentes del proyecto de inversión con los postulados de política expuestos en las Bases del PND; y de otra, verificar la ejecución de recursos a los componentes, tomando como fuente de cotejo el listado de obligaciones presupuestales de 2013. No se recurrió al listado de 2012 porque al inicio de un proyecto convencionalmente se atienden sólo los componentes de preinversión, y no se utilizó el listado del primer trimestre de 2014 porque en un período corto puede no haber margen para atender todas las líneas de acción del proyecto. Por ende, se consideró a 2013 como el período representativo.

El primer paso mencionado para el cálculo dio lugar a la asociación temática presentada en la tabla 3.

Tabla 3

Postulados de la política de gestión contractual y componentes del proyecto Fortalecimiento de la Contratación Pública Nacional	
Postulado	Componente(s) asociado(s)
Diseño de políticas y estrategias	- Apoyo institucional, Estudios
Proposición de la agenda normativa	-Apoyo institucional, Estudios
Definición de estándares de los procesos contractuales	- Estudios
Información consolidada sobre mercados	- Adquisición de bienes y servicios - Estudios
Diseño de mecanismos de impulso a la centralización y concurrencia contractual	- Adquisición de bienes y servicios - Mantenimiento - Capacitación y asistencia técnica

Elaboración: CGR - CDGPIF

Se observa que los componentes del proyecto abordan los cinco postulados identificados en el PND para la política evaluada.

En la segunda parte del ejercicio, se hizo el cotejo entre los componentes, el concepto y el rubro por el cual se registraron las 71 obligaciones presupuestales del proyecto en la vigencia 2013. Si bien no necesariamente una obligación atiende un único componente, dado que la naturaleza de los contratos suscritos por Colombia Compra Eficiente permite que las tareas de un contratista aborden distintos aspectos del proyecto, se optó por identificar el componente más afín al objeto contractual tal como fue plasmado tanto en SECOP como en SIIF. El resultado del cotejo es presentado en la tabla 4.

Tabla 4

<b>Obligaciones presupuestales 2013 por rubro y componente Proyecto Fortalecimiento de la Contratación Pública Nacional Cifras en millones de pesos</b>						
<b>Rubro / Componente</b>	<b>Adquisición</b>	<b>Apoyo inst.</b>	<b>Capacitación</b>	<b>Estudios</b>	<b>Mantenimiento</b>	<b>Total</b>
Compra de equipo	691		1.786			2.477
Honorarios		4.110	5.075	234	2.696	12.115
Impresos y publicaciones		45				45
Remuneración servicios técnicos				52	53	104
<b>Total</b>	<b>691</b>	<b>4.155</b>	<b>6.862</b>	<b>285</b>	<b>2.749</b>	<b>14.741</b>
Participación por componente	4,68%	28,19%	46,55%	1,94%	18,65%	100,00%

Elaboración: CGR - CDGPIF

El componente de asistencia técnica posee el mayor peso en razón a que en él se incluye el diseño de la plataforma tecnológica para las compras públicas (e-procurement) y los ajustes de operación de SECOP. El apoyo institucional, de su parte, incluye las consultorías de soporte para la preparación del articulado de la iniciativa normativa que dio lugar al Decreto 1510 de julio 17 de 2013.

Se deduce de la información tabulada que los cinco componentes fueron objeto de gestión presupuestal. Por ende, al enlazar este resultado con el de la tabla 5, resulta un valor unitario (100%) para el indicador formulado: los cinco postulados del PND fueron correspondidos con inversiones de Colombia Compra Eficiente.

## **Indicador 2: Incorporación de entidades públicas del orden nacional**

La expresión adoptada para el indicador fue:

Número total de entidades públicas del PGN que acogen las directrices de centralización y/o concurrencia de la Agencia Nacional de Contratación / Número total de entidades del Presupuesto General de la Nación

Este indicador fue ramificado para hacer referencia, de una parte, al objetivo de centralización o agregación de compras, y de otra, al objetivo de concurrencia.

El primero de estos objetivos alude a las entidades del Presupuesto General de la Nación que se adhirieron a Acuerdos Marco de Precios. La herramienta en mención entró en funcionamiento hasta el cuarto trimestre de 2013, dado que no solamente demandaba estudios de mercado, diseño y requerimientos procedimentales, sino de toda la infraestructura tecnológica de soporte para el aplicativo informático denominado Tienda Virtual del Estado Colombiano, por la cual es posible para las entidades compradoras gestionar las órdenes de adquisición de los bienes y servicios de los Acuerdos.

El registro de las órdenes de compra consolidadas en el aplicativo da cuenta de seis (6) entidades del PGN que procesaron solicitudes de adquisición en el cuarto trimestre de 2013, y de cincuenta entidades (50) que efectuaron órdenes en el primer trimestre de 2014. En relación al universo del PGN (187 entidades), esto genera valores del indicador de 3.2% y 26.7% respectivamente, lo cual denota un posicionamiento muy acelerado de la iniciativa, teniendo en cuenta que el patrón de ejecución presupuestal es cíclico, con un primer trimestre de poca actividad en respuesta a la necesidad de ejecutar el rezago de la vigencia precedente.

El segundo cálculo corresponde al objetivo de concurrencia. A partir de un enlace o cruce de información entre las bases de datos de los sistemas SIREM y SIRECI, y acogiendo el criterio de tamaño de empresa vigente<sup>5</sup>, se obtuvo la estadística de los ejecutores del PGN que mejoraron, mantuvieron o empeoraron la proporción de su contratación con mipymes en la categoría de compraventa y suministro de bienes y servicios en las modalidades de licitación pública y selección abreviada. El resultado es mostrado en la tabla 5.

Tabla 5

<b>Variaciones en la contratación con mipymes por las entidades del PGN Vigencias 2012 a 2014 (marzo)</b>				
<b>Concepto</b>	<b>Variación 2012-2013</b>		<b>Variación 2013-2014 (marzo)</b>	
	<b>No. Entidades</b>	<b>Participación</b>	<b>No. Entidades</b>	<b>Participación</b>
- Mejoraron la proporción de contratación con mipymes	61	47,66%	35	51,47%
- Mantuvieron la proporción de contratación con mipymes	6	4,69%	5	7,35%
- Empeoraron la proporción de contratación con mipymes	61	47,66%	28	41,18%
<b>Total</b>	<b>128</b>	<b>100,00%</b>	<b>68</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Sistemas SIREM y SIRECI. Elaboración: CGR - CDGPIF

Se aprecia que mientras en el período 2012-2013 la proporción de empresas que aumentaron su contratación con mipymes fue igual a la proporción que la redujo, en el período 2013 a marzo de 2014 fue superior en diez puntos porcentuales la participación de las empresas que incrementaron las citadas compras frente a las empresas que redujeron el volumen contratado. Dado que por lo expresado anteriormente, el primer trimestre de cada vigencia presenta un bajo volumen de ejecución presupuestal, en la comparación de 2014 frente a 2013 aparece un menor número de entidades del PGN. Por lo expresado en la tabla, el indicador de entidades que acogieron la directriz de concurrencia evolucionó en sentido positivo, de 47.7% a 51.5%. Aparte de ello, la proporción de entidades que mantuvo un comportamiento neutro también aumentó, de 4.7% a 7.4%.

### Indicador 3: Relación entre precios de compra

La expresión adoptada para este indicador fue:

Precio promedio de adquisición de bienes y servicios incorporados en acuerdos marco de precios / Precio promedio de adquisición de bienes y servicios antes de la suscripción de acuerdos marco de precios

En el curso del período examinado, fueron suscritos dos acuerdos marco de precios: el de suministro de combustible en Bogotá y el de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) a nivel nacional. Dado que para cada una de estas adquisiciones no hay un precio único sino una canasta o tabla de precios, según las especificaciones propias de los vehículos, fue preciso establecer precios medios de acuerdo a los volúmenes transados en cada tipo de bien. Así entonces, para el primer Acuerdo se calculó un precio medio de combustible mediante un promedio ponderado de las cotizaciones del galón de gasolina simple, gasolina extra y diésel. Y para el

<sup>5</sup> El criterio sigue siendo el establecido en la Ley 590 de 2000, dado que no se ha reglamentado el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011 (PND 2010-2014). Para el ejercicio se utilizó como variable de referencia el valor de los activos.

segundo Acuerdo se ponderaron las cotizaciones para las dos categorías de vehículos más afines al uso por parte de entidades públicas: camperos y camionetas, y vehículos oficiales especiales.

El diseño de los acuerdos marco de precios define un precio tope, y a partir de él los proveedores seleccionados pueden aplicar sucesivos descuentos. Esta dinámica, cuantificada a partir de las órdenes de compra generadas por entidades del PGN hasta marzo de 2014, permitió la obtención de los resultados presentados en la tabla 6.

Tabla 6

<b>Precios de bienes y servicios incluidos en Acuerdos Marco de Precios (AMP) Cuarto trimestre de 2013 - Primer trimestre de 2014 Cifras en pesos</b>	
<b>Concepto</b>	<b>Valor</b>
Precio combustible antes del AMP	8.248
Precio combustible con el AMP	8.015
Valor SOAT antes del AMP	567.650
Valor SOAT con el AMP	475.845

Fuente: [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co) y [www.sipg.gov.co](http://www.sipg.gov.co)

Elaboración: CGR - CDGPIF

De los cálculos realizados, resultan valores del indicador de 97.2% (2.8% de reducción en el precio) para los combustibles y de 83.8% (16.2% de reducción) para el SOAT. Cabe aclarar que ambos precios son objeto de regulaciones, de modo que sobre una fracción del valor no es posible aplicar descuentos. En el caso de los combustibles, los descuentos solamente pueden generarse en el margen minorista y el margen mayorista; y en el SOAT solamente puede afectarse el valor de la prima emitida, pero no la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía y Salud (FOSYGA) ni la tasa del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT).

#### **Indicador 4: Balance económico**

La expresión adoptada para este indicador fue:

Ahorros cuantificados en adquisiciones de bienes y servicios incluidos en acuerdos marco de precios / Presupuesto anual de la Agencia Nacional de Contratación

La determinación de la magnitud de los ahorros alcanzados requirió calcular el valor que habrían alcanzado las órdenes de compra si no se hubiesen hecho descuentos. Debe hacerse la acotación de que con este procedimiento se está desconociendo el efecto de la elasticidad - precio de la demanda, porque ante un precio superior, el volumen de adquisiciones de un consumidor racional se reduciría en vez de mantenerse constante. No obstante, por la dificultad práctica para estimar tales efectos, se optó por la vía descrita.

Al corte de marzo 31 de 2014, los ahorros calculados en el ejercicio de la auditoría, con base en precios ponderados por volúmenes históricos de consumo, alcanzaron los \$347.8 millones. La cifra puede compararse con una estadística publicada por Colombia Compra Eficiente en su sitio web, según la cual a abril 21 de 2014 el ahorro había alcanzado los \$726 millones. Tomando las órdenes de compra en el intervalo desde abril 01 hasta abril 21, y asumiendo que los descuentos evolucionan al mismo ritmo de las órdenes de compra, se dedujo que bajo estas consideraciones el ahorro a marzo 31 habría alcanzado \$315,1 millones, una cifra más moderada, pero que guarda congruencia en razón a las simplificaciones propias del cálculo de la auditoría.

En relación al presupuesto ejecutado por Colombia Compra Eficiente, los ahorros causados dentro del período auditado, son presentados en la tabla 7.

Tabla 7

<b>Ahorros de los AMP y Presupuesto Ejecutado de Colombia Compra Eficiente</b>			
<b>Cifras en millones de pesos</b>			
<b>Concepto</b>	<b>2013 (cuarto trimestre)</b>	<b>2014 (primer trimestre)</b>	<b>Total</b>
Ahorros totales	66	348	414
Presupuesto ejecutado	15.632	3.107	18.739
Indicador	0,4%	11,2%	2,2%

Fuente: [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co) y SIIF - MinHacienda  
Elaboración: CGR - CDGPIF

La tendencia de las cifras es positiva, si bien dista mucho aún de niveles altos de cubrimiento del gasto global incurrido por Colombia Compra Eficiente.

### **Indicador 5: Relación entre las proporciones de proveedores nuevos**

La expresión adoptada para el indicador fue:

Proporción de proveedores nuevos después de la entrada en operación de la Agencia Nacional de Contratación / Proporción de proveedores nuevos antes de la entrada en operación de la Agencia Nacional de Contratación

La condición de novedad de un proveedor, indistintamente del tamaño de empresa al que pertenezca, refleja un avance en materia de concurrencia, dado que al ser contratados nuevos oferentes de bienes y servicios, tiende a reducirse la concentración empresarial aplicada sobre el volumen de ventas al Estado. Con base en el citado argumento, se abordó el cálculo de cuántos proveedores nuevos entraron a participar en la provisión de bienes y servicios a entidades del PGN en las modalidades de licitación pública y selección abreviada. Mediante la convención de que la novedad para un determinado trimestre se establece respecto del mismo trimestre de la vigencia anterior, se obtuvo el resultado plasmado en la tabla 8.

Tabla 8

Proporciones de contratistas nuevos Trimestres 2013-I a 2014-I					
Licitación pública					
Concepto	2013-I	2013-II	2013-III	2013-IV	2014-I
Contratistas en el período	46	145	107	157	15
Contratistas nuevos	43	127	77	124	14
Proporción	93,48%	87,59%	71,96%	78,98%	93,33%
Indicador		93,70%	82,16%	109,75%	118,17%
Selección abreviada					
	2013-I	2013-II	2013-III	2013-IV	2014-I
Contratistas en el período	377	782	783	947	193
Contratistas nuevos	260	500	522	602	125
Proporción	68,97%	63,94%	66,67%	63,57%	64,77%
Indicador		92,71%	104,27%	95,35%	101,88%

Fuente: SIREM y SIRECI.

Elaboración: CGR - CDGPIF

Las diferencias de desempeño pueden apreciarse con claridad. Mientras que en los procesos de licitación pública el indicador evolucionó hasta sobrepasar la unidad (100%) y evidenciar con ello una mayor proporción de contratistas nuevos seleccionados, en los procesos de selección abreviada se presenta una oscilación al alza pero de modo irregular, puesto que el indicador del trimestre 2013-III no mejoró en el resto del período auditado.

## Cumplimiento de principios de la gestión fiscal

Cada uno de los resultados presentados tiene diferentes implicaciones para el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal y diferentes niveles de aporte o contribución a los objetivos de la política de gestión contractual, tal como fueron documentados en las Bases y la Ley del PND 2010-2014.

El indicador 1 se asocia a las acciones administrativas emprendidas por Colombia Compra Eficiente como entidad generadora de las regulaciones y administradora del sistema de registro de las operaciones contractuales. Se trata de un indicador de economía, porque viene ligado a la distribución de recursos asignados entre fines delimitados. Dado que los distintos frentes de acción fueron atendidos, el aspecto instrumental u operativo de la política ofrece un resultado satisfactorio, que a la vez sirve como soporte a futuras iniciativas de mejora sobre el desarrollo de los procesos de contratación en sus distintas fases y características (publicidad, celeridad, control, otras).

El indicador 2, por representar una magnitud de cobertura, corresponde al principio de eficacia. Comparativamente, se aprecia un mejor desempeño en el componente de centralización, dada la celeridad con que las entidades del PGN vienen acogiendo a los AMP. Debe precisarse a este respecto que no todas las entidades necesariamente efectúan gasto en los bienes y servicios incluidos en los AMP, porque ello depende de la titularidad o propiedad sobre vehículos y de la localización geográfica de éstos en el caso del AMP de combustibles. En el componente de concurrencia, a pesar de que están instituidas las convocatorias exclusivas para mipyme, queda un amplio espacio de aprovechamiento de esta disposición, por cuanto aún una porción superior al 40% de los ejecutores presupuestales muestra declives en la proporción de valores



contratados con mipymes. Sobre el particular, no obstante, cabe también considerar que por la naturaleza propia de las contrataciones, sea en su objeto o su valor, es plausible que existan entidades que no puedan generar las convocatorias citadas. Con las anteriores apreciaciones, y a la luz del período transcurrido para acoger los lineamientos de política, el resultado del indicador es satisfactorio frente al principio de eficacia.

El indicador 3, por su vinculación con elementos de costo, se asocia al principio de eficiencia, y tanto su resultado como su perspectiva son favorables. Las reducciones de precios son coherentes con un marco de competencia entre vendedores que compiten por beneficiarse de las adquisiciones de un único comprador, a manera de una estructura de monopsonio. Aparte de ello, el hecho de que solamente se haya podido influir sobre una fracción del valor sobre el que se realizan las transacciones, permite conjeturar que cuando se suscriban AMP sobre bienes no regulados, como el acuerdo sobre vehículos que se halla en preparación actualmente, los ahorros deben ser en principio muy superiores a los ya evidenciados, tanto por el volumen de compras como por el espacio para aplicar descuentos del que disponen los proveedores entre el precio vigente y el costo de producción. Por lo anterior, el valor reportado del indicador permite el cumplimiento del principio de eficiencia.

El indicador 4 refleja una elaboración de tipo costo - beneficio, por lo que se asocia al principio de economía. Los valores reportados fueron positivos pero incipientes, y concuerdan plenamente con el corto período de tiempo en el que han operado los AMP, además del reducido ámbito de aplicación (apenas dos tipos de bien y/o servicio). Aparte de ello, las fuentes de beneficio de los Acuerdos exceden los ahorros en las compras, puesto que una cuantificación más exhaustiva requeriría considerar el beneficio de oportunidad de los recursos liberados, la descongestión de las dependencias de gestión financiera en las entidades ejecutoras, y las mejoras derivadas de la disposición de información sobre los mercados, los proveedores, los hábitos de compra, entre otros. Sumado a ello, el proyecto de inversión de Colombia Compra Eficiente atiende otros frentes de la gestión contractual que poseen sus propias fuentes de beneficio, por lo que la elaboración presentada hace las veces apenas de un punto de partida, el más visible o susceptible de cuantificación, para la exploración de la nueva institucionalidad de la política de gestión contractual.

Finalmente, el indicador 5 añadido al indicador 2 en el componente de competencia, revela que los logros en inclusión de mipymes y contratistas nuevos han sido parciales pero positivos, con un particular sesgo en contra de la selección abreviada, que es la modalidad cuya definición en principio tendría que permitir una mayor participación a los empresarios de menor escala de actividad. No obstante, si se toma en consideración que el Decreto 1510 de 2013 data del segundo semestre del citado año, es explicable que los avances en la materia en cuestión hayan sido de baja magnitud frente al período auditado.

## Conclusiones

La Política Pública de Buen Gobierno - Gestión Contractual cumplió, dentro del período evaluado, con los principios de economía, eficiencia y eficacia en la inversión y disposición de los recursos públicos, por cuanto las inversiones efectuadas por Colombia Compra Eficiente para impulsar la centralización de compras estatales y propiciar la concurrencia contractual dieron lugar a ahorros fiscales y a una mayor participación de proveedores nuevos y/o clasificados como mipymes en la contratación para adquirir bienes y servicios en las modalidades licitación pública y selección abreviada a cargo de las entidades del Presupuesto General de la Nación.

Específicamente, en el período comprendido entre el tercer trimestre de 2013 y el primer trimestre de 2014, los Acuerdos Marco de Precios suscritos permitieron a las entidades del PGN ahorros de costos calculados en \$348 millones. La cifra obtenida procedió, a su vez, de reducciones de precio de 2.8% en el combustible y de 16.2% en el seguro de accidentes SOAT.

Así mismo, en el período 2012 - marzo de 2014 la proporción de entidades que mejoró la incorporación de mipymes a su actividad contractual aumentó de 47.7% a 51.5%, y el cociente entre proporciones de proveedores nuevos aumentó de 93.7% a 118.2% entre los trimestres 2013-II y 2014-I en el ámbito de la licitación pública, y de 92.7% a 101.9% en el ámbito de la selección abreviada.

En consecuencia, la política se ha alineado con la defensa de los derechos fundamentales establecidos en la Carta Política, especialmente los de segunda generación de naturaleza económica, dado que fue provisto el incentivo a la renovación del universo de proveedores y mejoraron los precios de compra para las entidades públicas.



## Glosario

**Acuerdo Marco de Precios (AMP):** Procedimiento para la adquisición de bienes y servicios de características uniformes contemplado en el artículo 2, numeral 2, literal a, de la Ley 1150 de 2007 y con posterioridad en el Decreto 1510 de 2013, implementado por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente desde 2013 para la agregación de demanda por parte de las entidades públicas.

**Agregación de demanda:** Adición de órdenes de compra de bienes y servicios de características uniformes por parte de las entidades públicas, derivada de la negociación centralizada entre los proveedores y Colombia Compra Eficiente.

**Centralización o consolidación de adquisiciones:** Magnitud, medida o tendencia con que las compras de un conjunto de entidades públicas se unifican bajo un solo proceso licitatorio u otro mecanismo de agrupación, como un acuerdo de precios.

**Concentración:** Atributo de una distribución de datos por el cual una gran cantidad de observaciones se acumula alrededor de un único valor o rango de valores.

**Concurrencia contractual:** Magnitud o medida de la entrada al mercado de adquisiciones estatales de nuevos oferentes o proveedores de bienes y servicios.

**Grado de monopolio:** Medida de la distorsión de la formación de precios en un mercado derivada de la concentración de la oferta en uno o pocos agentes productores. En la microeconomía esta magnitud se asocia al cociente entre el precio de mercado y el costo marginal del bien.

**Índice de Gini:** Medida de la concentración de una variable en la que la participación efectiva de los agentes sobre ésta, sean ya grupos o individuos, se compara con un referente teórico de equidad total. Al ordenar los individuos de menor a mayor por su participación, en el curso de la elaboración del índice puede conocerse qué porcentaje de los agentes receptores posee un determinado porcentaje del valor total de la variable (por ejemplo un ingreso).

La escala de valores del índice oscila entre cero (equidad total) y uno (máxima concentración).

**Índice de Herfindahl:** Medida de la concentración de una variable, calculada a partir de las participaciones relativas de los agentes involucrados sobre aquélla. Más específicamente, se define como

$$H = \sum s_i^2 ; i = 1, 2, \dots, n.$$

Donde  $\sum$  es el operador de sumatoria,  $s_i$  es la participación del agente  $i$  en el total de una variable (por ejemplo ventas), y existen  $n$  participantes o agentes.

La escala de valores del índice oscila entre valores próximos a cero (equidad) y uno (máxima concentración).



## Política Pública Monopolios y Contratación Estatal

