



Túnel de La Línea.
www.mintransporte.gov.co

Resumen ejecutivo

El rol de las reglas de contratación en la eficiencia de las compras públicas en Colombia: el caso de las obras públicas y de infraestructura

**OPEN
CONTRACTING
PARTNERSHIP**

IA INSTITUTO
ANTICORRUPCIÓN



OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP

Camilo Alberto Enciso Vanegas

Director

Instituto Anticorrupción

Maryluz Barragán González

Iván Velásquez Gómez

Michel Levien González

Junta Directiva

Instituto Anticorrupción

Adriana María Romero Barreto

Directora de Estudios y Política Pública

Instituto Anticorrupción

María Fernanda Salcedo Céspedes

Directora de Planeación y Control

Instituto Anticorrupción

Suhaira Kharfan Piñeres

Coordinadora de Comunicaciones

Instituto Anticorrupción

Este documento se escribió en el marco de la financiación de Open Contracting Partnership en el marco de la convocatoria Building Back Better: How can we improve the effectiveness and equity of public procurement in the aftermath of Covid-19?

Bogotá, Colombia

Noviembre de 2021

El rol de las reglas de contratación en la eficiencia de las compras públicas en Colombia: el caso de las obras públicas y de infraestructura

Resumen Ejecutivo

El desarrollo de obras públicas es una condición necesaria para el desarrollo económico de un país. A través de la infraestructura pública el Estado puede ofrecer servicios de movilidad, educación, salud, servicios públicos domiciliarios, atención al ciudadano en las entidades de las tres ramas de poder público, entre otros. El desarrollo de esta infraestructura se ejecuta a través de recursos públicos, y en esta medida, una contratación transparente facilita los ejercicios de auditoría interna, interventoría, control social, análisis de eficiencia en el gasto, y detección de riesgos de corrupción. En este sentido, el Estado colombiano ha avanzado en la agenda de transparencia en la contratación pública en los últimos años, mediante (i) la implementación progresiva de la plataforma de contratación electrónica SECOP II; (ii) el acceso público a la documentación contractual; (iii) la adopción del Estándar OCDS para la publicidad de información agregada de contratación pública en la plataforma Datos Abiertos; y (iv) la implementación de pliegos tipo para algunos tipos de servicios requeridos por el Estado.

La regla general de la contratación pública en Colombia es el Estatuto General de Contratación. Sin embargo, algunas entidades se exceptúan del uso de esta norma, y en cambio, implementan un manual de contratación diseñado para sus circunstancias especiales. Cada uno de estos manuales es un Régimen Especial de Contratación, y la existencia de múltiples regímenes especiales es una falla de la contratación pública en Colombia. El principal motivo por el cual el uso de regímenes especiales genera ineficiencia en la compra pública es que, al haber tantos regímenes especiales de contratación como entidades que los implementan, es imposible evaluar los pormenores de un contrato de régimen especial, sin que previamente se hubiera tenido que analizar la estructura de ese manual de contratación particular. Al haber tantos regímenes especiales de contratación como entidades que los implementan, se genera una distorsión en el análisis agregado de la información que se traduce en opacidad para el 41,2% de la contratación de obras públicas en Colombia.

El presente estudio compara la eficiencia de la contratación para el desarrollo de obras públicas en Colombia, para aquellas ejecutadas a través del Estatuto General de Contratación, y las que se adjudicaron mediante regímenes especiales de contratación. La muestra contempla 97.534 contratos ejecutados y categorizados por contratistas únicos, para ítems relacionados a la construcción de obras públicas entre enero de 2018 y marzo de 2021. El monto de la contratación analizada es de COP \$17,30 billones, de los cuales, COP \$3,26 billones se ejecutaron a través de regímenes especiales, y COP \$14,03 billones se ejecutaron a través del Estatuto General de Contratación.

Principales hallazgos

Análisis general

- El 52% de los recursos ejecutados a través de Ley 80 se realizaron por medio de alcaldías municipales, y el 17% a través de entidades de la Rama Ejecutiva.
- El 50% del gasto ejecutado a través de regímenes especiales de contratación se realizó a través de Empresas de Servicios Públicos, Empresas Sociales del Estado e Instituciones Educativas.
- En promedio, los contratos adjudicados mediante regímenes especiales son más cortos y tienen una menor cuantía que aquellos adjudicados bajo Ley 80.
- En 14% de los municipios de Colombia analizados, equivalentes al 14,4% del territorio terrestre, predomina la contratación vía régimen especial.

- En el 18% de los municipios analizados, equivalentes al 15,3% del territorio terrestre del país, no hay registro de uso de contratación de obra pública bajo regímenes especiales.

Análisis por ítems

- Para 23 de los 28 ítems analizados, el porcentaje de concentración de mercado es superior para los contratos de obra adjudicados a través de régimen especial.
- El número de ítems para los cuales el mercado está concentrado, entendido como un único contratista que acapare al menos 25% del valor del mercado analizado, difiere fuertemente entre los dos grupos de contratos analizados. Mientras dos ítems presentan una contratación concentrada bajo Ley 80, para el caso de la contratación adjudicada mediante regímenes especiales este número asciende a diez.
- Para los mercados de Servicios de Pavimentación y Superficies de Edificios de Infraestructura, Servicios y Estructuras de Salud y Deportivas, y Edificios y Estructuras Industriales, el valor diario promedio del contrato es superior bajo régimen especial que bajo Ley 80, y su diferencia es estadísticamente significativa. En conjunto, estos tres ítems suman COP \$1,89 billones (10,9% del total analizado en el estudio), de los cuales 82% se adjudicaron mediante Ley 80 y 18% por regímenes especiales.
- En el caso de los contratos clasificados dentro del intervalo de “baja cuantía”, los contratos adjudicados por régimen especial son en promedio más costosos para siete ítems, comparado con la cantidad de ítems (cinco) para los que los contratos adjudicados por Ley 80 son en promedio más costosos.

Análisis por municipios

- En 31 de 1109 municipios del país (2,7%) se han desarrollado diez o menos contratos de obra pública, independiente del régimen de contratación analizado. Este indicador muestra la bajísima presencia del Estado en algunas zonas del país.
- La proporción entre la cantidad de contratistas y el total de contratos adjudicados es superior para la contratación vía regímenes especiales en el 52% de los municipios colombianos analizados en el estudio.
- El 67,7% de los municipios colombianos analizados presentan al menos el 25% del valor del mercado de compras públicas acaparado por un solo contratista para la contratación adjudicada vía regímenes especiales. Esta cifra es un indicador de que los regímenes especiales de contratación pueden estar atentando contra la competencia en el mercado de compras públicas a nivel territorial.

Análisis temporal

- Si bien el sector de las obras públicas se desaceleró durante los primeros meses de la pandemia, y su caída llegó a cifras de una variación porcentual anual de -71% y -75% durante los meses de cuarentena estricta, hacia finales de año el ritmo de la contratación alcanzó niveles comparables a los de los cierres de vigencia de años previos, indistintamente de la modalidad de contratación analizada.
- Marzo de 2020 es un mes atípico en el comportamiento agregado de la contratación de obras públicas. Es el único mes en que tanto la cantidad de contratos como su cuantía total es superior para la contratación de régimen especial, una vez comparado con la contratación por ley 80.
- La contratación de obras públicas vía régimen especial aumentó en 263% durante los meses de marzo a mayo de 2019. Este pico ocurre un año después de la implementación de las restricciones a la contratación directa designadas en la Ley de Garantías, previo a las elecciones legislativas y presidenciales de 2018. Este

aumento puede ser indicador de que una proporción importante de contratos de obra pública adjudicados mediante regímenes especiales, se adjudican a través de la modalidad de contratación directa.

Recomendaciones para el mejoramiento de la eficiencia de la contratación de obras públicas post-pandemia:

- Evaluar la extensión y necesidad del uso de regímenes especiales en Colombia a la luz de si en todas ellas se justifica su uso, y si el desarrollo de obras públicas por parte de estas entidades justifica el uso de reglas de contratación diferenciadas a las establecidas en el Estatuto General de Contratación.
- Buscar mecanismos para apoyar a la ciudadanía en el control social a los contratos adjudicados a través de regímenes especiales de contratación. Un ejemplo de lo anterior es la creación de un compendio que ponga a disposición ciudadana todos los regímenes especiales de contratación de forma centralizada, que permita entender las diferencias entre cada manual, así como las diferencias con el Estatuto General de Contratación.
- Establecer de manera urgente la obligatoriedad de publicidad de los contratos bajo los cuales se ejecutan los recursos transferidos a través de convenios solidarios.
- Publicar la información compilada y en microdato de los pliegos tipo diligenciados por parte de los proponentes para el desarrollo de contratos asociados a obra pública, tanto para la contratación adjudicada vía Ley 80, como para la adjudicada mediante regímenes especiales de contratación.
- Publicar las modificaciones de la totalidad de los contratos realizadas a través de SECOP II (indistintamente de su régimen de contratación) de manera organizada y clasificada a través de columnas, de forma que se pueda distinguir fácilmente las adiciones monetarias o de tiempo a los contratos de obra pública.
- Habilitar un sistema de clasificación en el registro de datos abiertos de la plataforma SECOP II que permita clasificar las tipologías frecuentemente agrupadas bajo la categoría de contratación directa mediante convenios interadministrativos.
- Implementación de un estándar de datos exclusivo para la contratación de obra pública. Este estándar de datos debe concebir las obras públicas como un “proyecto” que pasa por distintas fases, y que requiere de distintos bienes y servicios en cada fase de desarrollo del proyecto.
- Controlar el uso de la contratación directa para el desarrollo de obras públicas, sobre todo en entidades que usan regímenes especiales de contratación.
- Establecer compromisos explícitos y acciones de política pública hacia la promoción de las contrataciones abiertas que mitiguen los vacíos de transparencia asociados a los regímenes especiales de contratación.