

TENDENCIA ECONÓMICA

Informe Mensual de FEDESARROLLO

166



Editorial: Lucha Anticorrupción: objetivo primordial para Colombia

Actualidad: Contratación Pública en Colombia: hacia las buenas prácticas de la OCDE

Coyuntura Macroeconómica

TENDENCIA ECONÓMICA

FECHA DE PUBLICACIÓN:
JUNIO 27 DE 2016

EDITORES

Leonardo Villar
Director Ejecutivo

Natalia Salazar
Subdirectora

Camila Pérez
Directora de Análisis Macroeconómico
y Sectorial

OFICINA COMERCIAL

Teléfono: 325 97 77
Ext.: 340 | 365 | 332
comercial@fedesarrollo.org.co

DISEÑO, DIAGRAMACIÓN Y ARTES

Consuelo Lozano
Formas Finales Ltda.
mconsuelolozano@hotmail.com

ISSN 1692-035X



Calle 78 No. 9-91 | Tel.: 325 97 77
Fax: 325 97 70 | A.A.: 75074
<http://www.fedesarrollo.org.co>
Bogotá, D.C., Colombia

CONTENIDO

- 1** EDITORIAL
Pág. 3 Lucha Anticorrupción: objetivo primordial para Colombia
- 2** ACTUALIDAD
Pág. 6 Contratación Pública en Colombia: hacia las buenas prácticas de la OCDE
- 3** COYUNTURA MACROECONÓMICA
Pág. 15

Tendencia Económica se hace posible
gracias al apoyo de:



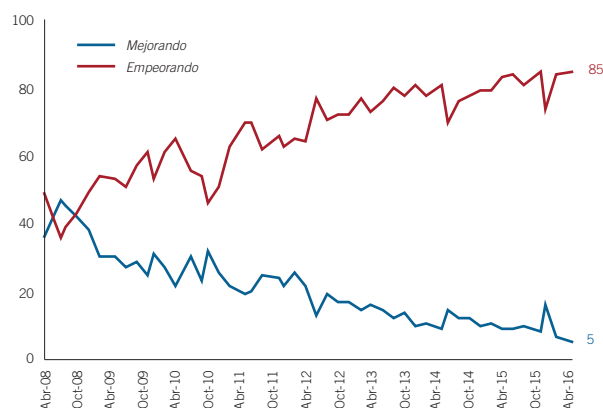
Lucha Anticorrupción: objetivo primordial para Colombia*

En los últimos años, la percepción de corrupción en Colombia ha venido aumentando y actualmente se encuentra en máximos históricos (Gráfico 1). De acuerdo con las encuestas de Invamer-Gallup, el porcentaje de quienes creen que el problema está empeorando era inferior al 40% hacia mediados del 2008 y hoy asciende al 85%. La tendencia ascendente se observa desde los últimos años del gobierno Uribe y se ha mantenido a lo largo de la admi-

nistración Santos. No se trata por tanto de un problema de un gobierno o de otro sino de una tendencia que ha trascendido las administraciones y que debe ser estudiado como un problema de Estado. Es posible que el deterioro en la percepción surja precisamente de que ahora se hacen públicos muchos de los problemas que siempre hemos tenido. Lo que es claro, sin embargo, es que el tema de la corrupción está en la mente de los ciudadanos y que todos los analistas, incluidos los que no estamos acostumbrados a mirar este tipo de temas, debemos darle la importancia que se merece.

Los rankings a nivel global refuerzan el pesimismo y ubican a Colombia en una posición desfavorable: el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional para 2015 sitúa al país en el puesto 83 entre 167 países. Frente a 2007 el país ha descendido 15 posiciones en dicho ranking. Por su parte, en el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial no nos va mejor: el país está en el puesto 126 entre 140

Gráfico 1
¿CONSIDERA USTED QUE LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA ESTÁ MEJORANDO O EMPEORANDO?



Fuente: Gallup Poll.

* La elaboración de este artículo contó con la colaboración de Juan Andrés Páez.

países en términos de corrupción. Además, las personas encuestadas señalan la corrupción como el segundo factor más problemático para hacer negocios en Colombia, únicamente por debajo de la alta carga tributaria.

El sentimiento desfavorable de la sociedad civil frente a la corrupción puede explicarse por casos recientes como el desvío y robo de dineros para la alimentación infantil en la Guajira y el carrusel de la contratación en Bogotá o el escándalo de Saludcoop, entre otros. Adicionalmente, las sanciones por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) a varios sectores tradicionales de actividad productiva también han incrementado la desconfianza de la población en la honestidad y ética del sector privado. Sin embargo, hay que resaltar que en muchos casos existe una inconsistencia entre la percepción acerca de la corrupción, el nivel de corrupción *de facto* y los esfuerzos por reducirla.

En primer lugar, la mayor visibilidad de actos de corrupción puede indicar que la lucha anticorrupción se ha incrementado y que precisamente por esta razón se descubren más escándalos en un país. Así, a pesar de un aumento en la percepción de corrupción, es posible que las entidades de control gubernamental estén haciendo su trabajo y que los incentivos para realizar actos de corrupción futuros se estén reduciendo. Por ejemplo, luego de la revelación de los casos de corrupción recientes en Guatemala y Brasil, que llevaron a la destitución de los presidentes, ambos países registraron un empeoramiento en el Índice de Percepción de Corrupción.

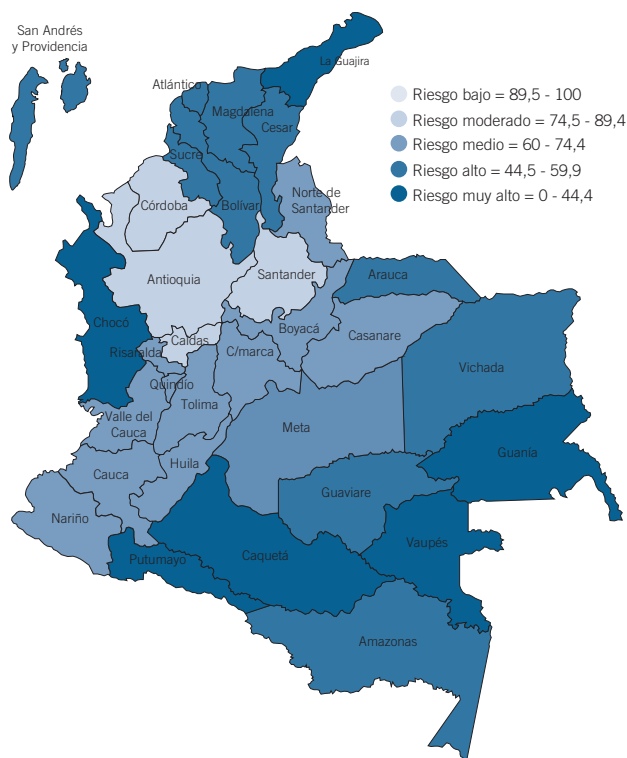
En segundo lugar, la implementación de políticas y regulaciones encaminadas a reducir la corrupción no exhibe resultados en el corto plazo y por ende, no tienen un efecto inmediato en la percepción de corrupción de la sociedad civil. Además, esas medidas tienen efecto exclusivamente sobre el nivel de corrupción futura de un

país y no pueden mejorar la percepción de la población frente a actos corruptos del pasado. A lo anterior se suma que mientras los escándalos tienen un gran cubrimiento en los medios de comunicación, el progreso en la lucha anticorrupción no suele ser noticia ni tener una gran difusión en la opinión pública.

En Colombia, la lucha anticorrupción resulta particularmente importante teniendo en cuenta que luego de la firma del acuerdo de paz el Estado tendrá un mayor gasto público en regiones que antes estaban flageladas por la violencia y en donde la presencia gubernamental e institucional ha sido mínima. De hecho, las zonas marginales del país son precisamente las que han resultado más perjudicadas por la corrupción y por ende, las que tienen un mayor riesgo a futuro. De acuerdo con el Índice de Transparencia Departamental realizado por Transparencia por Colombia (Gráfico 2) los departamentos de la periferia presentan los peores índices de corrupción. En este escalafón departamentos con una alta presencia de grupos guerrilleros como Choco, Caquetá y Vaupés registran riesgos altos. De igual forma, resulta preocupante que en el Índice de Riesgos de Corrupción por Entidades Nacionales desarrollado por la misma organización, instituciones de vital importancia para el postconflicto y las zonas rurales como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad de Víctimas y el ya extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) se encuentren en los últimos lugares del *ranking*.

Como se explica en detalle en el artículo de Actualidad de esta edición de Tendencia, de la mano de Colombia Compra Eficiente, el país ha hecho avances importantes para reducir la corrupción y aumentar la transparencia de información en la contratación pública, que por el volumen de recursos que maneja, es una de las áreas de mayor importancia en este aspecto. Sin embargo, seguir

Gráfico 2
NIVELES DE RIESGO DE CORRUPCIÓN POR
GOBERNACIÓN



Fuente: Transparencia por Colombia.

avanzando en esta dirección y mejorar la percepción de corrupción y la confianza institucional de las personas requiere de enormes esfuerzos adicionales.

En el pasado mes de mayo Fedesarrollo invitó a Colombia al destacado economista chileno y exprofesor de la

Universidad de Yale Eduardo Engel, a quien la Presidente Bachelet designó en 2015 como Presidente de un Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción de Chile. Esta Comisión presidencial independiente, sin líderes políticos ni empresariales, desarrolló 236 propuestas, enfocadas en la solución de 5 problemas primordiales en la lucha anticorrupción: i) prevención de la corrupción, ii) regulación de conflictos de interés, iii) financiamiento de la política para fortalecer la democracia, iv) confianza en los mercados e v) integridad, ética y derechos ciudadanos¹.

Hacia adelante, la experiencia chilena puede dar luces sobre el tipo de acciones que son efectivas para combatir la corrupción y mejorar el debate público en Colombia. Por ejemplo, las medidas podrían requerir cambios regulatorios, pues no necesariamente es cuestión de aplicar las leyes existentes. Así mismo, se necesita de un cambio cultural y del apoyo de la ciudadanía para reducir los incentivos a cometer actos de corrupción. Iniciativas como la de la Comisión conformada en Chile pueden tener efecto sobre la percepción en un plazo relativamente corto. En ese país, hasta el momento se han dado avances significativos en solo 5 de las 21 áreas en las cuales trabajó la Comisión Engel. Sin embargo, una encuesta de abril de 2016 muestra que el 60% de los ciudadanos cree que si el Congreso aprueba la mayoría de medidas propuestas por la Comisión, se restablecerá en el futuro la confianza de la ciudadanía en la política.

² <http://www.fedesarrollo.org.co/eduardo-engel-visito-fedesarrollo/>. Las recomendaciones de la Comisión Engel para Chile están resumidas en http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/04/Consejo_Anticorrupcion_Informe_Final.pdf

Contratación Pública en Colombia: hacia las buenas prácticas de la OCDE*

La contratación pública es una actividad de vital importancia estratégica para los países, debido al peso que tiene tanto en el Producto Interno Bruto (PIB) como en el gasto del gobierno. En Colombia la contratación pública equivale al 12,5% del PIB y al 35,7% del gasto del gobierno. Si bien como porcentaje del PIB la contratación pública en Colombia está cerca de la media de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (13,0%), como proporción del gasto público es mayor al promedio (29%).

En esa línea, la evaluación de los procesos de contratación pública resulta determinante para medir el desempeño de los gobiernos. Por un lado, es relevante para garantizar que el gasto fiscal se realice de forma eficiente y para que los objetivos de política pública se cumplan, entregando los bienes y servicios que demanda la sociedad. Por otro lado, la transparencia en los procesos de contratación pública es vital para reducir la corrupción y aumentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones y sus dirigentes.

En Colombia, la percepción de corrupción de acuerdo con la encuesta Gallup se sitúa actualmente en máximos históricos y medida a través del Índice de Transparencia Internacional también ha empeorado, ubicándose en el puesto 83 entre 167 países. Adicionalmente, en un estudio de Meléndez (2016), con encuestas en sectores con una alta participación en la contratación pública como el de la infraestructura de transporte, tan solo un 34% del total de encuestados considera que los procesos de contratación a nivel nacional son transparentes.

Con el objetivo de monitorear y evaluar el desempeño de las compras públicas en el país y de generar una mayor transparencia y visibilidad del gasto público, en 2011 el gobierno colombiano creó Colombia Compra Eficiente (CCE) como el centro de compras gubernamental encargado de desarrollar las políticas para la contratación pública. Des-

* Este artículo contó con la colaboración de Juan Andrés Páez.

de el año 2012 la OCDE ha hecho un acompañamiento al gobierno, a través de un análisis de la situación actual del sistema de contratación pública en Colombia y ha dado algunas recomendaciones para el fortalecimiento del sistema en los próximos años.

El objetivo del presente artículo de Actualidad es mostrar la situación de la contratación pública en Colombia haciendo énfasis en tres aspectos principales: datos de contratación pública, conflicto de intereses y procedimientos de entrega de contratos, con base en el trabajo reciente de la OCDE: “Hacia la compra pública eficiente en Colombia: Haciendo la diferencia”.

Información sobre Contratación Pública

La calidad y el acceso a la información son requisitos clave para el éxito de la contratación pública. La transparencia en las cifras permite dar un tratamiento equitativo a potenciales proveedores, genera confianza en el sistema y es determinante para establecer la salud y el desempeño del sistema (OCDE 2016). Adicionalmente, uno de los avances más importantes destacado por la OCDE durante los últimos años ha sido la utilización de Acuerdos Marco de Precios como método de contratación. Este método se utiliza en bienes y servicios estandarizados de uso común entre las entidades del gobierno, de tal forma que las compras se hagan de manera centralizada y cada agencia no tenga que incurrir en los costos, tiempo y conocimiento para comprarlos. Dicho método permite agregar la demanda por algunos bienes y servicios, lograr economías de escala e incrementar el poder de negociación del Estado. Actualmente una vez se aprueba la compra de un bien y servicio a través de un Acuerdo Marco de Precios, los funcionarios públicos pueden hacer dicha compra a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano de manera rápida y eficiente. No obstante, para 2014 los Acuerdos

Marco de Precios tan solo representaron un 0,3% del valor total contratado y un 0,1% del número total de contratos.

En Colombia, el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) fue creado como un piloto para mejorar la información sobre contratación. En este sistema las agencias del gobierno están obligadas a notificar e informar sobre todos los procesos de licitación en el país y a publicar el resultado de la adjudicación. Adicionalmente, en el SECOP las agencias también deben publicar anualmente un plan de adquisiciones que refleje las necesidades futuras del gobierno.

Gracias a la utilización del SECOP entre 2011 y 2014, la información sobre contratación pública con libre acceso en internet pasó de 33 a 90 billones de pesos. Más que mostrar un aumento en la contratación pública, dicho resultado refleja un aumento de casi tres veces en el reporte de la información, debido a su obligatoriedad por parte de Colombia Compra Eficiente. Lo anterior permite tener información para monitorear la salud del sistema de contratación pública en temas como: tiempo de adjudicación, concentración de contratos por contratista y nivel de competitividad, entre otros. En el Cuadro 1 se presentan algunos de los resultados obtenidos de una línea base del 2014 utilizando la información del SECOP. Por ejemplo, sobresale el hecho de que aunque un 99% de las entidades gubernamentales usa SECOP, tan solo un 58% publica su plan de adquisiciones y apenas un 49% publica el otorgamiento final del contrato.

A pesar de dicho avance que representa el SECOP para la transparencia del acceso a la información de contratación pública, el estudio de la OCDE resalta algunas falencias que tiene el sistema. En primer lugar, la información se ingresa manualmente y no por medio de una importación de archivos electrónicos, lo cual genera

Cuadro 1
INDICADORES DEL SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Indicador	Resultado 2014
Cambios en el valor de acuerdo a especificaciones*	0,10%
Tiempo promedio de selección	Licitación pública: 37 días Concurso de mérito: 38 días Selección abreviada: 37 días Subasta inversa: 38 días Instrumentos para agregar demanda: 9 días Contratación directa: 26 días Régimen especial: 38 días Mínima cuantía: 12 días Mínimo valor: 38 días
Crecimiento en el número de contratistas frente a 2013	24,10%
Coefficiente de Gini de la concentración por valor del contrato	0,638
Proporción de contratos adjudicados a proponentes plurales**	10%
Proporción de contratos adjudicados en procesos no competitivos***	38,50%
Proporción de entidades públicas que usa SECOP	99%
Proporción de entidades públicas que publica su plan de adquisición en SECOP	58%
Proporción de contratos adjudicados publicados en SECOP	49%
Proporción de contratos modificados después de ser firmados	23%

* Diferencia entre el valor estimado del contrato en la selección y el valor final del contrato.

** Los proponentes plurales corresponden a uniones temporales, consorcios o promesas de sociedad futura.

*** Contratos con más de un oferente excluyendo los contratos interadministrativos, gastos de reserva del sector defensa y prestación de servicios profesionales.

Fuente: Colombia Compra Eficiente.

imprecisiones. En segundo lugar, la información en la plataforma no se presenta de forma estructurada para descargar y genera ineficiencias a la hora de presentarla ante los agentes interesados como la *Contraloría General de la República* o la *Procuraduría General de la Nación*. Finalmente, no existe una interfaz entre este sistema y otras fuentes relevantes de información de contratación pública como el Registro Único de Proponentes (RUP)¹ o el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

En ese contexto, Colombia Compra Eficiente desarrolló una nueva versión (SECOP II) que permite el ingreso y la

descarga de información vía electrónica en todas las etapas de la contratación pública. De igual forma, la plataforma nueva está integrada con el SIIF de tal forma que se pueda monitorear y contrastar el gasto en contratación pública con las variables financieras reportadas por las entidades gubernamentales. No obstante, la plataforma aún no está vinculada al RUP, lo cual genera una duplicación en la entrega de información por parte de los proveedores. Así pues, integrar ambos sistemas reduciría los costos de registro por parte de los proveedores e incrementaría el número de empresas con RUP que actualmente son apenas 33,000.

¹ Registró obligatorio para cualquier proveedor con disposición de participar en actividades de contratación pública.

Finalmente, en términos de utilización de la información electrónica, la OCDE recomienda generar sistemas que establezcan posibles riesgos y anomalías en la contratación pública. Dichos sistemas permitirían sinergias con entidades de control en temas de conflicto de intereses o de cartelización, entre otros. Por ejemplo, en Corea, las entidades de control han desarrollado sistemas que utilizan la información de contratación pública para determinar puntajes de cartelización que alerten a las autoridades sobre posibles riesgos en las distintas licitaciones. Si bien durante los últimos años solo se han identificado en ese país tres casos efectivos de cartelización utilizando este sistema, las denuncias y la entrega voluntaria de información relacionada con carteles se ha incrementado significativamente.

Conflictos de intereses de los funcionarios públicos

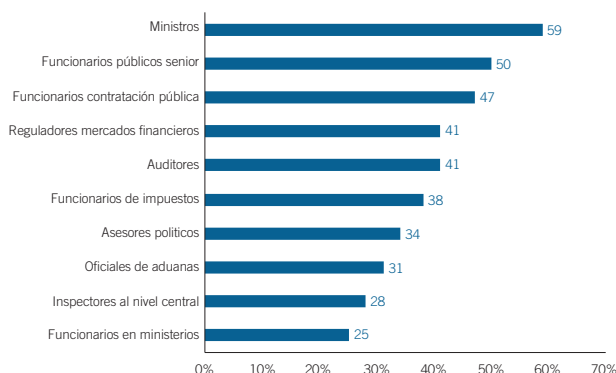
La contratación pública es una actividad que compromete a participantes tanto privados como públicos con distintos intereses, por lo cual es susceptible de sufrir actos de corrupción. En el caso del gobierno, los conflictos de intereses, entendidos como la disyuntiva entre el deber público y los intereses privados de los funcionarios, pueden afectar el desarrollo de los procesos de licitación (OCDE 2016).

En Colombia, en el código disciplinario y en la ley de contratación se resaltan las relaciones y situaciones que pueden llevar a un conflicto de intereses haciendo referencia especialmente a: i) situaciones que afectan la capacidad legal del contratante y/o del funcionario público de participar en un contrato como por ejemplo sus antecedentes laborales y ii) relaciones especiales entre partidos y funcionarios públicos que pueden generar un tratamiento desigual en la contratación.

No obstante, en la legislación Colombiana no existe una definición de conflicto de intereses como la de otros

países de la OCDE como Canadá o Nueva Zelanda. De igual forma, mientras en un 50% de los países de la OCDE existen políticas y reglas hechas a la medida para las distintas categorías de funcionarios públicos, en Colombia aún no hay un marco normativo específico para cada tipo de funcionario, ni mucho menos para aquellos encargados de la contratación pública. En esta línea, la OCDE recomienda que Colombia defina el término conflicto de intereses y desarrolle una legislación específica para los funcionarios públicos, en especial aquellos involucrados en la contratación. En el Gráfico 1 se puede apreciar la proporción de países que cuentan con marcos regulatorios para las categorías particulares.

Gráfico 1
PROPORCIÓN DE PAÍSES QUE CUENTAN CON MARCOS REGULATORIOS PARA CATEGORÍAS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN 32 PAÍSES DE LA OCDE



Fuente: OCDE.

Por otra parte, en algunos países de la OCDE también se han establecido códigos de conducta y guías que proveen a los funcionarios públicos lineamientos para tomar decisiones en distintos contextos. Estas directrices se han hecho de forma desagregada para todos los miembros del ciclo de contratación (proveedores, subcontratistas, personal temporal, etc.) con el fin de tener una mayor especificidad, de acuerdo con las características de cada

agente. La OCDE recomienda adoptar estos códigos de conducta y guías prácticas, pero hace hincapié en que para que tengan incidencia en el comportamiento de los funcionarios y en una reducción de la corrupción, es imperativo que los gobiernos desarrollen programas de entrenamiento periódicos para capacitar al personal.

En adición al esfuerzo de adoptar recomendaciones dirigidas a definir y tratar los conflictos de intereses, es relevante construir mecanismos para que éstos se puedan identificar de forma transparente y se genere confianza en el sistema. Una forma de descubrir los conflictos de intereses es hacer que los funcionarios públicos sean transparentes y entreguen información esencial para establecer posibles impedimentos a la hora de realizar contratación pública.

En Colombia, los funcionarios públicos se deben registrar en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP) y deben entregar su declaración de renta e información de las actividades económicas que realizan. Sin embargo, resulta paradójico que la información que debe ser entregada no dependa del cargo que ocupa el funcionario ni del riesgo de corrupción del área en el que trabaja. De acuerdo con el informe de la OCDE, dicha información debería ajustarse al riesgo que implique el cargo del funcionario. Por ejemplo, un funcionario en un cargo de contratación pública, recolección de impuestos o aduanas debe tener una mayor visibilidad a la hora de entregar información relevante para determinar un posible conflicto de intereses. Adicionalmente, una vez se tenga acceso a dicha información, su consistencia y exactitud debería ser verificada. Mientras en casi una tercera parte de los países de la OCDE se realiza una auditoría de la información entregada por el personal público, en Colombia solo se revisa que la información sea diligenciada por completo.

Por último, para poder establecer conflictos de interés con mayor facilidad es indispensable tener una cultura dentro de las organizaciones gubernamentales que facilite el reporte de malas conductas. Actualmente en Colombia ninguna entidad investiga posibles casos de conflictos de intereses ni recibe denuncias por parte de distintos agentes, labor que podría ser realizada por Colombia Compra Eficiente o por alguna institución independiente, tal como lo sugiere la OCDE. Además, la legislación provee una limitada protección a los denunciantes y solo se otorga en casos de corrupción. Dichos factores, junto con la inseguridad y las posibles represalias por parte de algunos agentes son un impedimento para las denuncias en el país. En este contexto, de acuerdo con la OCDE Colombia debería incluir leyes que no solo protejan a denunciantes de corrupción sino también a aquellos que reportan casos de conflictos de interés. Este tipo de leyes deben cubrir tanto a funcionarios públicos como a otros interesados en el proceso de contratación pública. Una forma en la que se podría incentivar estas denuncias es a través de una línea telefónica a través de la cual las personas puedan reportar casos de posible corrupción o de conductas inadecuadas durante los procesos de contratación pública.

Competencia entre proveedores

Uno de los pilares que resalta la OCDE para tener un sistema de contratación público eficiente es una alta competencia entre proveedores. Una mayor competencia reduce las posibilidades de actos de corrupción, aumenta la eficiencia y asegura un precio competitivo en la contratación pública. Para lograr este objetivo y permitir el acceso a potenciales competidores de todos los tamaños en Colombia, la OCDE hace dos recomendaciones principales: tener una documentación clara y estandarizada para posibles oferentes e incentivar procesos competitivos de licitación en donde se limite el uso de excepciones para contratación directa.

Las leyes de contratación pública en Colombia permiten utilizar principalmente cinco métodos de contratación: licitación pública, procedimiento de selección abreviada, concurso de méritos, selección directa y la contratación de mínima cuantía. Debido a la falta de competencia en la contratación directa y al mayor riesgo que representa en términos de corrupción, esta modalidad solo se permite en los siguientes casos i) urgencia manifiesta, ii) acuerdos de préstamos, iii) acuerdos entre agencias del gobierno, iv) bienes y servicios para las agencias del gobierno en el sector defensa que requieran de confidencialidad, v) contratos de fideicomiso en el nivel subnacional, vi) casos donde no hay pluralidad de oferentes, vii) servicios profesionales personales en operaciones de agencias del gobierno y viii) venta y arrendamiento de bienes raíces.

En el Cuadro 2 se puede apreciar la distribución del número de contratos y su valor para 2014 tanto a nivel nacional como a nivel subnacional. En este cuadro hay que resaltar que la licitación pública solo se utiliza en 1% del número de contratos en el país, lo que representa un

14,2% del valor contratado a nivel nacional y en un 31,0% a nivel subnacional. Por el contrario, los datos señalan que 56,9% de los contratos del orden nacional y el 57,9% en los del orden subnacional son otorgados por medio de contratación directa.

En el sector de infraestructura de transporte los datos parecen ser más alentadores en términos de procesos de selección. En ese sector el número de adjudicaciones realizadas por contratación directa en 2014 representó tan solo un 9% del total de contratos y un 2% del valor contratado. Por su parte, las adjudicaciones en este año por licitación pública significaron un 28% del total de contratos y un 88% del valor total contratado (Cuadro 2). Sin embargo, sin incluir los procesos de contratación directa, únicamente el 20,4% de los procesos de contratación en este sector cuenta con más de un oferente al inicio, de los cuales un 32% finaliza con un solo habilitado (Meléndez, 2016). Esto puede mostrar el uso de requisitos habilitantes para limitar la competencia y asignar deshonestamente el contrato a un oferente en particular; al igual que una falta de conocimiento

Cuadro 2
VALOR Y NÚMERO DE CONTRATOS DEL SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Tipo de contrato	Nacional		Subnacional		Infraestructura	
	Valor contrato (% total)	No. contratos (% total)	Valor Contrato (% total)	No. contratos (% total)	Valor contrato (% total)	No. contratos (% total)
Asociaciones público-privadas	19,7	0,0	0,0	0,0	-	-
Concurso de méritos	1,2	0,5	2,0	0,7	5,0	12,0
Contratación directa	26,8	56,9	38,7	55,9	2,0	9,0
Mínima Cuantía	1,1	20,2	2,8	17,6	4,0	50,0
Licitación pública	14,2	0,9	31,0	1,2	88,0	28,0
Régimen especial	29,8	17,1	15,2	22,0	0,0	0,0
Selección abreviada	4,6	2,7	6,4	1,8	1,0	1,0
Subasta	2,2	1,3	3,8	0,8	0,0	0,0
Demanda agregada	0,5	0,5	0,1	0,0	0,0	0,0
Mínimo valor	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total (Nacional + Subnacional)	59,1	26,0	40,9	74,0	-	-

Fuente: Cálculos OCDE y Meléndez 2016.

de estudios de mercado por parte de los funcionarios públicos a la hora de fijar los rangos de requisitos. Así pues, la estandarización de los requisitos habilitantes exigibles sería una forma importante de aumentar la competencia en la contratación pública y una forma de generar mayor confianza en el sistema de contratación pública.

Según un estudio del Banco Mundial (Banco Mundial, 2015), el uso de contratos directos a nivel nacional está concentrado principalmente en los servicios profesionales y en el sector de defensa (Gráfico 2A). Por su parte, en el nivel subnacional los contratos directos están relacionados primordialmente con los servicios profesionales (Gráfico 2B). Lo anterior puede demostrar un alto nivel de confianza en la contratación de personal por parte de funcionarios públicos a nivel nacional y subnacional. Sin embargo, la falta de supervisión en este tipo de contratación puede generar ineficiencias en los costos de contratación, al igual que un menor nivel del capital humano y de productividad de los empleados seleccionados para el sector público. Por otra

parte, éstos pueden facilitar la captura política en la contratación burocrática de algunas entidades gubernamentales.

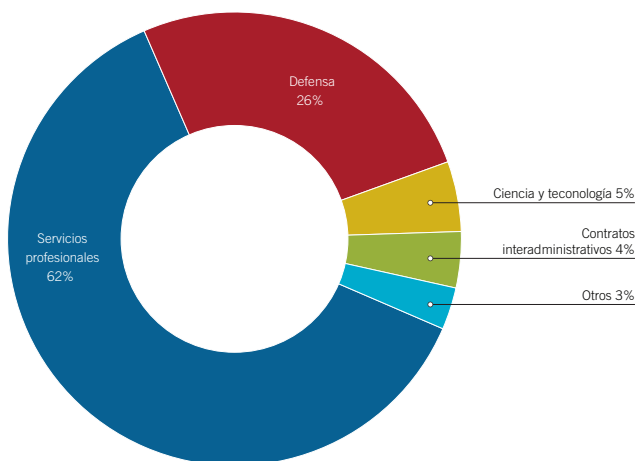
Aunque en Colombia las agencias estatales deben justificar las razones por las cuales se utilizó la contratación directa, la OCDE recomienda que se establezcan criterios más objetivos, transparentes y equitativos a la hora de usar este tipo de contratos.

Criterios de selección de contratistas

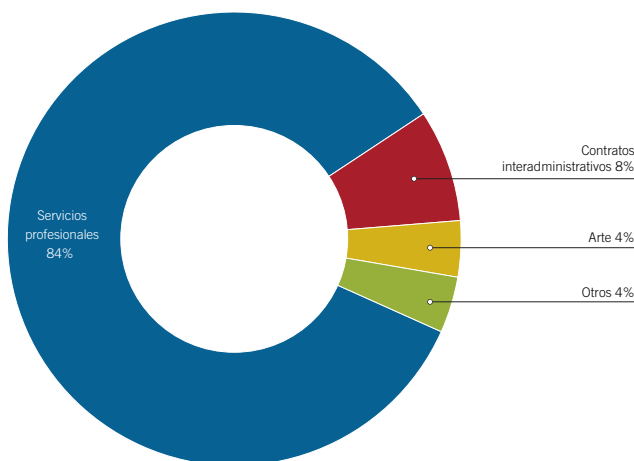
La legislación Colombiana estipula distintos criterios para la selección objetiva de los contratistas dentro de los cuales están: experiencia, aspectos técnicos y menor precio, entre otros. De acuerdo con la OCDE, en Colombia la mayoría de agencias estatales de contratación pública utilizan el factor precio como un determinante primordial de la selección. Si bien este método resulta ser el más transparente y facilita la selección debido a que se basa en un precio observado, trae consigo grandes riesgos. Por un lado, al hacer la selección

Gráfico 2
EXCEPCIÓN UTILIZADA PARA REALIZAR CONTRATACIÓN DIRECTA

A. Nivel Nacional



B. Nivel Subnacional



Fuente: OCDE.

únicamente teniendo en cuenta el factor precio, las entidades gubernamentales pueden cometer el error de escoger bienes y servicios de baja calidad o de proveedores riesgosos que pueden fallar en su entrega. Además, lo anterior puede generar incentivos para que los contratos sean renegociados después de la asignación, lo cual según el SECOP efectivamente ocurrió en un 23% de los contratos reportados en 2014. Por otro lado, este método de selección puede llevar a la cartelización por parte de los distintos oferentes.

Una de las grandes barreras identificadas por la OCDE para el uso de otros mecanismos de selección es el capital humano y la formación de las personas encargadas de la contratación pública. Por ejemplo, aunque a los funcionarios públicos se les exige un estudio de mercado previo a la contratación, muy pocos lo hacen o tienen las habilidades y conocimientos adecuados para hacerlo. De igual forma, de acuerdo con el informe, los funcionarios en Colombia están muy enfocados en no incurrir en faltas graves ni cometer errores debido a una alta aversión al riesgo y al miedo a que puedan ser sancionados por los entes de control como la *Contraloría de la República* y la *Procuraduría General de la Nación*. Esto reduce la independencia de los funcionarios, la probabilidad de tomar buenas decisiones de carácter económico y comercial, y hace menos atractiva la carrera en el sector público.

Por esta razón, resulta imperativo que se genere una profesionalización del comprador público mediante estándares de conocimiento mínimo que empoderen y doten de las habilidades necesarias a los funcionarios para cumplir con su trabajo. En muchos países existen certificaciones para los oficiales de contratación para que cumplan unos requisitos mínimos lo cual a su vez los reconoce como una profesión calificada. En particular, orientar a los funcionarios hacia la toma de decisiones con un foco comercial permite que el manejo del dinero sea más eficiente.

En síntesis

Durante los últimos años, la creación de Colombia Compra Eficiente (CCE) ha contribuido a fortalecer y desarrollar el sistema de contratación pública en Colombia. El Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) ha permitido recolectar y tener información relevante para los distintos interesados, además de aumentar la transparencia y eficiencia del sistema. En los próximos años la implementación de SECOP II ayudará hacia la transición a un sistema de contratación electrónico en todos sus procesos, que esté relacionado con otras bases de datos de proveedores y que elimine duplicaciones en los registros que estos realizan.

A pesar de lo anterior, son varios los frentes de trabajo en los cuales debe avanzarse para mejorar la eficiencia de la contratación pública y reducir los riesgos de corrupción. En primer lugar, aunque la legislación colombiana señala situaciones donde existen conflictos de intereses para los funcionarios públicos, no hay una definición precisa de este término, ni guías o manuales de conducta que den lineamientos sobre cómo manejarlos, lo cual debería hacerse de forma específica de acuerdo con las características de cada tipo de funcionario.

En segundo lugar, aunque en Colombia hay varias metodologías para realizar contratos, casi un 60% se hace por medio de contratación directa, perdiéndose así los beneficios y eficiencias de la competencia entre proveedores. En esta línea, la utilización de Acuerdos Marco y la implementación de políticas, como la estandarización de los requisitos habilitantes, dirigidas a aumentar la competencia en la contratación pública, son esenciales para la salud del sistema. De igual forma, la capacitación y profesionalización de los funcionarios encargados de la contratación pública podrían ayudar a una mejor toma de decisiones a nivel económico y comercial.

Referencias

Banco Mundial (2015 a). *“Estudio de política pública sobre prácticas de contratación y competencia en Colombia”*. Grupo Banco Mundial.

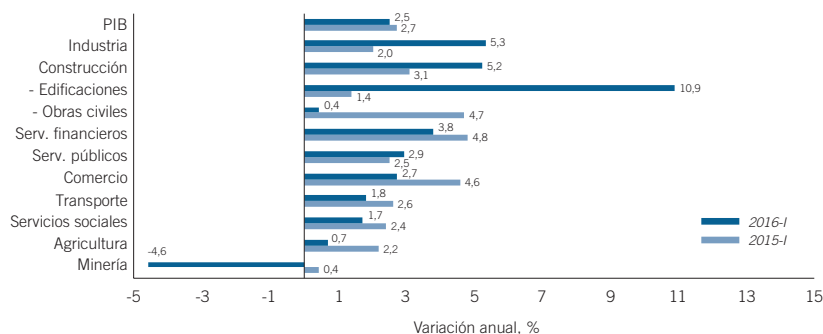
OECD (2016). *“Hacia la compra pública eficiente en Colombia: Haciendo la diferencia”*. Comentarios de Gobernanza Pública de la OECD.

Meléndez, Marcela (2016). “Percepciones y evidencia sobre la contratación pública en Colombia”.

Actividad productiva

■ Gráfico 1. Crecimiento del PIB por sectores de actividad productiva

En el primer trimestre de 2016, la economía colombiana creció 2,5%, levemente por debajo del crecimiento del mismo período de 2015. Los sectores que impulsaron este crecimiento fueron: la industria manufacturera (5,3%), construcción (5,2%) y servicios financieros (3,8%). El único sector que presentó una contracción fue la explotación de minas y canteras (4,6%).

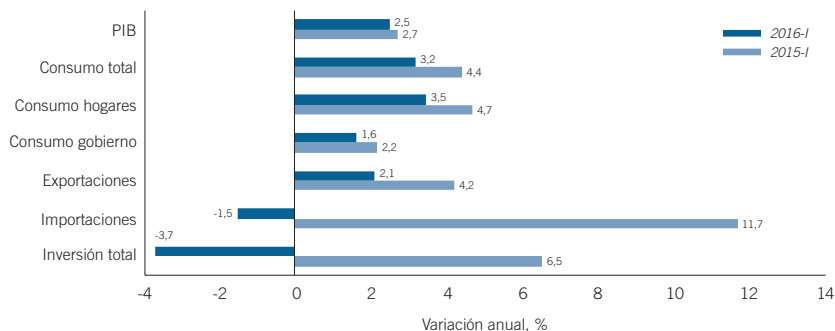


Fuente: DANE.

■ Gráfico 2. Crecimiento del PIB por el lado de la demanda

Por el lado de la demanda, el gasto de consumo final registró una variación anual de 3,2% durante el primer trimestre del año. Esta expansión se explica principalmente por el crecimiento del gasto de consumo de los hogares (3,5%).

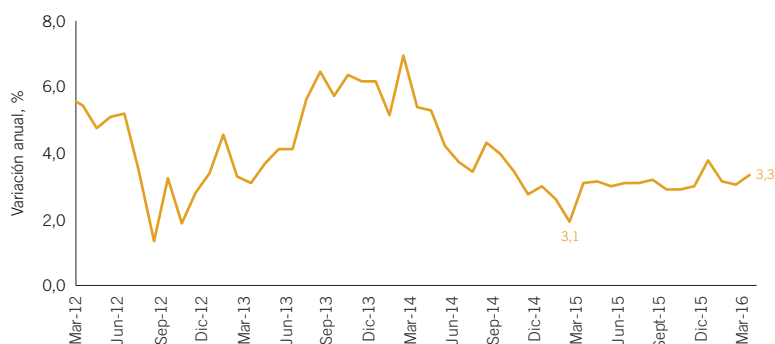
A su vez, se destaca la pronunciada contracción en la inversión total respecto al mismo trimestre del año anterior (-3,7%).



Fuente: DANE.

■ Gráfico 3. Indicador de Seguimiento de la Economía (ISE)

Para el mes de marzo, el Indicador de Seguimiento de la Economía (ISE) registró un crecimiento interanual de 3,3% ajustado por factores estacionales. Este resultado es superior en 0,2 puntos porcentuales (pps) respecto al mismo mes de 2015.



* Serie desestacionalizada.

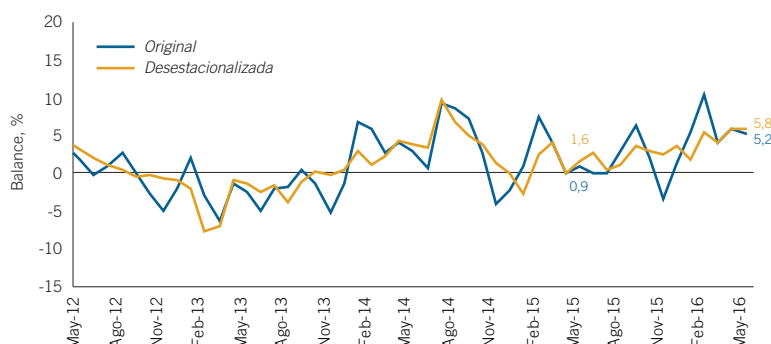
Fuente: DANE.

* La elaboración de esta sección contó con la asistencia de Diego Auvert y Juan Andrés Páez.

En mayo, el Índice de Confianza Industrial (ICI) de la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) se ubicó en 5,2%, con un incremento de 4,3 pps respecto al mismo mes de 2015.

El aumento en la confianza industrial se debe a una mejora en todos los componentes, particularmente un aumento de 5,2 pps en el indicador de volumen de pedidos y de 7,3 pps en el de expectativas de producción.

Gráfico 4. Índice de Confianza Industrial (ICI)



Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinión Empresarial (EOE).

Gráfico 5. Volumen de pedidos en la industria (Serie desestacionalizada)

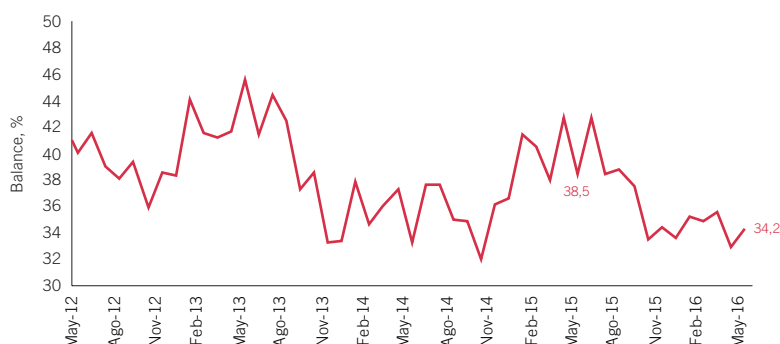
En la medición de mayo de la EOE el indicador del volumen actual de pedidos en la industria registró un balance de -11,6%, evidenciando un aumento de 5,4 pps respecto al mismo mes del año anterior y una disminución de 0,5 pps frente a abril de 2016.



Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinión Empresarial (EOE).

Gráfico 6. Suficiencia de la capacidad instalada en la industria

El indicador de suficiencia de capacidad instalada presentó una disminución de 4,2 pps en relación con el mismo mes de 2015, indicando una mayor utilización de dicha capacidad. Con respecto al mes de abril, el indicador mostró un incremento de 1,3 pps.

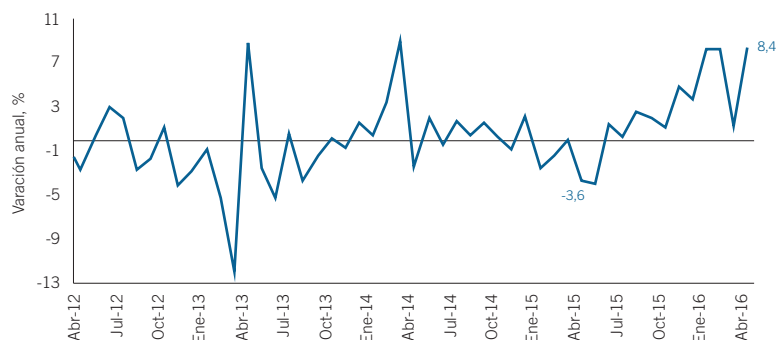


Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinión Empresarial (EOE).

El Índice de Producción Industrial (IPI) sin trilla de café registró una variación real de 8,4% en abril, significativamente superior a la observada un mes atrás. Esta tasa de crecimiento anual fue la más alta desde marzo de 2014.

El buen dinamismo de la producción real de la industria en abril se explica por el comportamiento favorable en los subsectores de coquización y refinación de petróleo y la elaboración de bebidas, los cuales contribuyeron con 3,3 pps y 1,4 pps a la variación total.

Gráfico 7. Índice de Producción Industrial sin trilla de café (IPI)

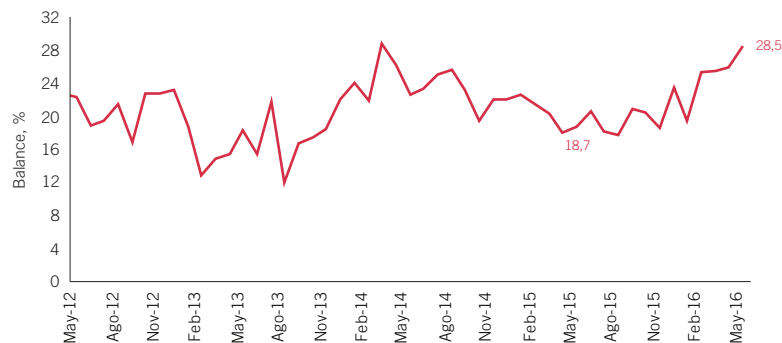


Fuente: DANE y cálculos Fedesarrollo.

En mayo, el Índice de Confianza Comercial (ICCO) tuvo un balance de 28,5%, superior en 2,5 pps al observado en abril y con un incremento de 9,8 pps frente a mayo del año anterior. Este es el nivel más alto del ICCO desde marzo de 2014.

El aumento en la confianza de los comerciantes respecto a mayo de 2015 obedece a un aumento de 13,8 pps en el componente de situación económica actual y a una caída de 16,0 pps en el indicador de existencias.

Gráfico 8. Índice de Confianza Comercial (ICCO)

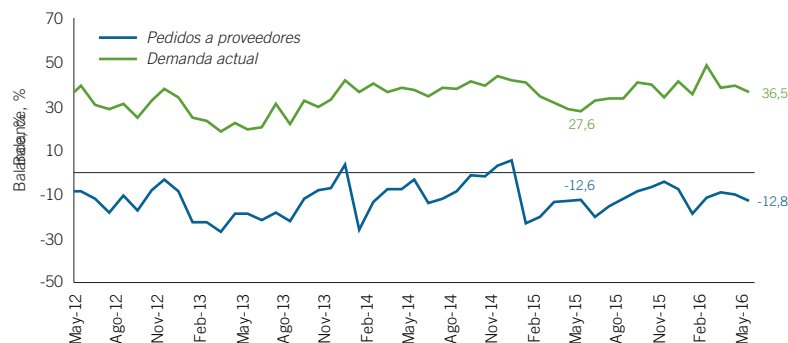


Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinión Empresarial (EOE).

En la medición de mayo, el indicador de demanda actual del sector comercio registró un balance de 36,5%, 8,8 pps por encima del valor observado en el mismo mes de 2015.

Por su parte, el indicador de pedidos a proveedores se ubicó en -12,8% lo que representa una caída de 0,2% con relación al mismo mes del año anterior.

Gráfico 9. Evolución de los pedidos y la demanda en el comercio

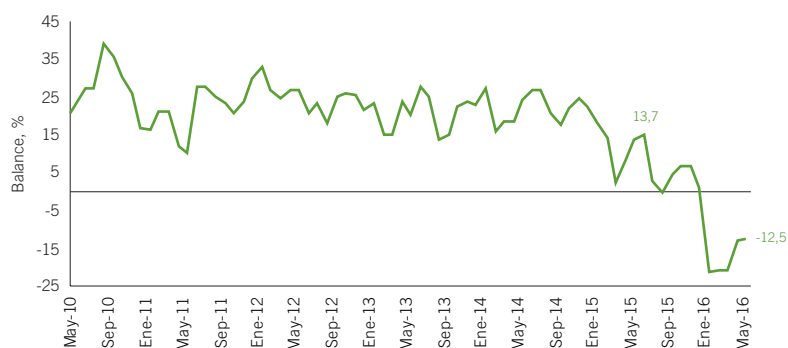


Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinión Empresarial (EOE).

En mayo, el Índice de Confianza del Consumidor (ICC) registró un balance de -12,5%, lo que representa un leve aumento de 0,5 pps frente al mes anterior y una caída de 26,2 pps respecto a mayo de 2015.

El detrimento del ICC con respecto al año pasado se explica por una disminución de sus dos componentes: el de expectativas del consumidor cayó en 23,2 pps, mientras que el de condiciones económicas en 30,6 pps.

Gráfico 10. Índice de Confianza del Consumidor (ICC)

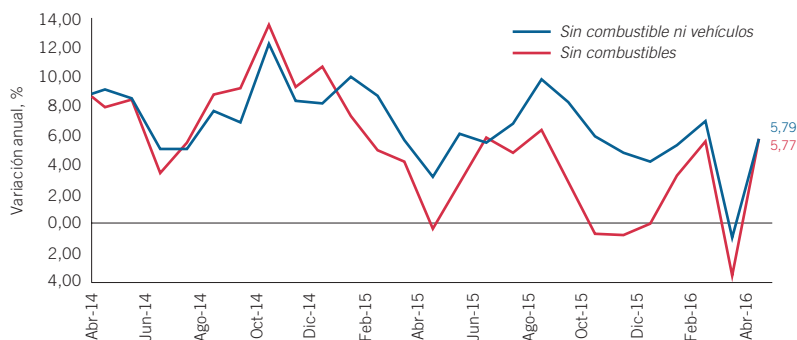


Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinión del Consumidor (EOC).

En abril las ventas del comercio al por menor tuvieron una variación real de 5,4% respecto al mismo mes de 2015. Excluyendo las ventas de combustibles y vehículos, el crecimiento real del comercio minorista se ubicó en 5,8%.

Las principales contribuciones positivas a la variación total de las ventas en el mes las aportaron: las líneas de repuestos, partes, accesorios y lubricantes para vehículos; electrodomésticos, muebles para el hogar y equipo de informática; vehículos automotores; y alimentos y bebidas no alcohólicas. Estos rubros sumaron en conjunto 3,5 puntos porcentuales a la variación total en abril.

Gráfico 11. Ventas del comercio al por menor

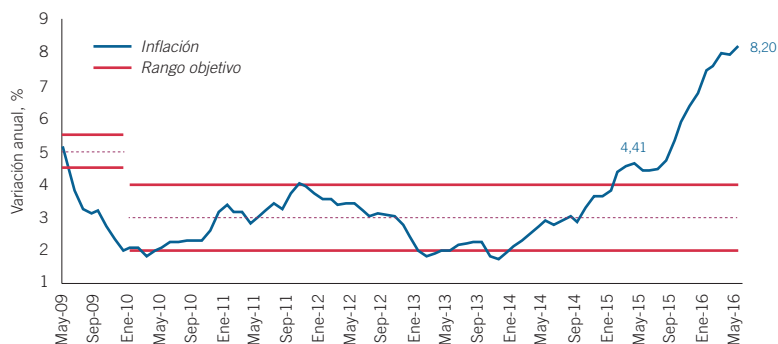


Fuente: DANE.

Sector financiero y variables monetarias

Gráfico 12. Inflación y rango objetivo del Banco de la República

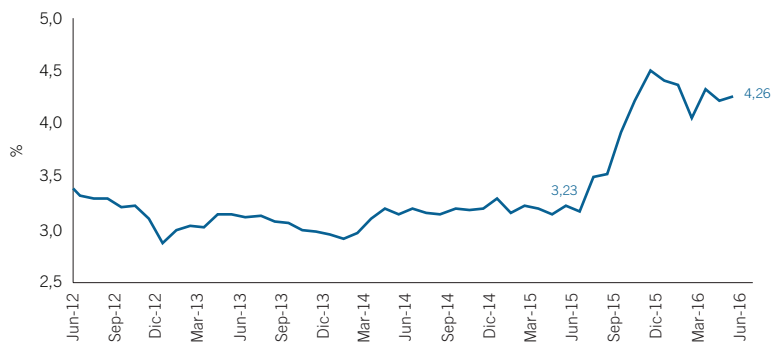
El índice de precios al consumidor (IPC) registró una variación anual en mayo de 8,20%, lo que representa un incremento de 3,79 pps respecto al mismo mes de 2015. Esta es la inflación anual más alta desde febrero de 2001.



Fuente: DANE y Banco de la República.

Gráfico 13. Expectativas de inflación*

En junio, las expectativas de inflación de los analistas encuestados por el Banco de la República para una perspectiva de 12 meses mostraron un ligero incremento respecto al mes de mayo y se ubicaron en 4,26%. A pesar de que el incremento en las expectativas de inflación se ha moderado en lo corrido del año, se mantienen por encima del rango meta del Banco de la República.



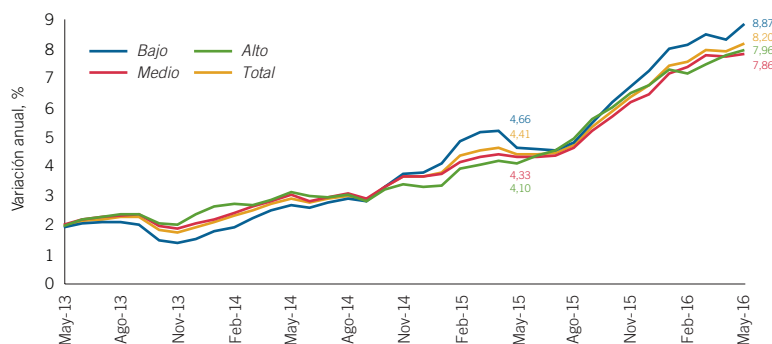
*Respuesta mediana 12 meses adelante.

Fuente: Banco de la República y Bloomberg.

Gráfico 14. Inflación por nivel de ingreso

Al observar la inflación por nivel de ingreso en mayo, se destaca una aceleración en todas las canastas de consumo respecto al mes de mayo y frente al mismo mes de 2015.

La población con ingresos bajos ha recibido el mayor impacto de la subida de precios, resultado principalmente de las presiones inflacionarias sobre el componente de alimentos (13,46%).

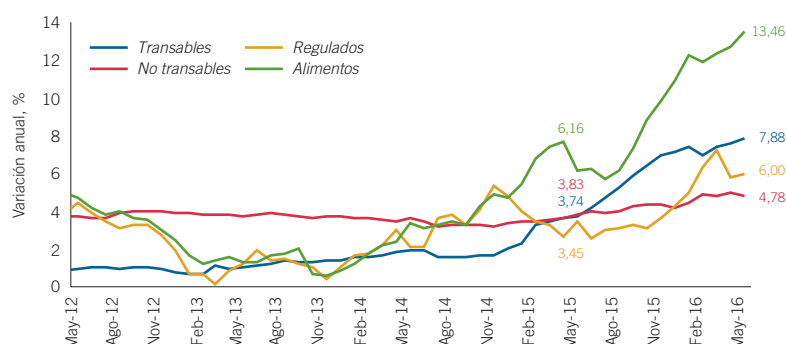


Fuente: DANE.

En mayo, la inflación de bienes transables fue de 7,88%, un incremento de 0,31 pps frente al mes anterior. Por su parte, la inflación de bienes regulados fue de 6,0%, revirtiendo la tendencia decreciente observada en el mes de abril.

El componente de alimentos fue el de mayor crecimiento, jalonado por los gastos en almuerzo (7,8), res (14,0%) y papa (53,3%). Por otro lado, la inflación de bienes no transables exhibió una ligera disminución de 0,22 pps respecto al mes de abril.

Gráfico 15. Inflación por componentes

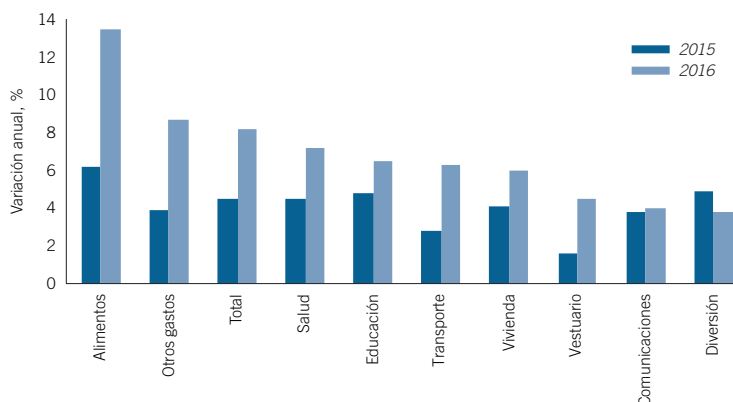


Fuente: Banco de la República.

Gráfico 16. Inflación por grupos de gasto con corte a mayo

Al observar la inflación por tipo de gasto sobresalen los incrementos en los precios asociados a alimentos y otros gastos, con variaciones superiores en 7,30 y 4,80 pps respectivamente frente a las del mismo mes de 2015.

Los rubros que presentaron la mayor contribución al crecimiento anual del IPC en abril fueron alimentos (3,88 pps), vivienda (1,86 pps) y transporte (0,89 pps).

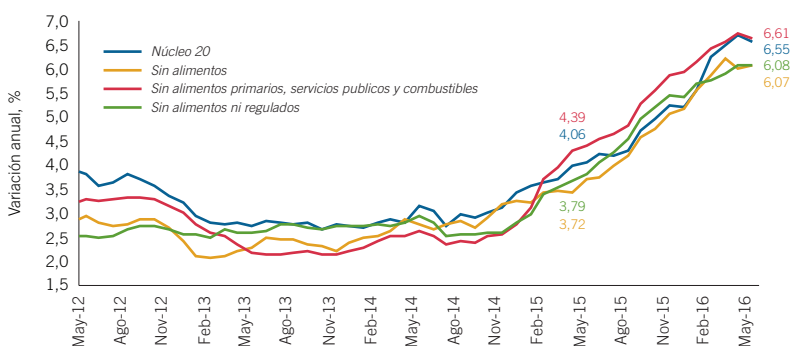


Fuente: DANE.

Gráfico 17. Medidas de inflación básica

En mayo, la inflación promedio de las cuatro medidas de inflación básica fue de 6,33%, lo que representa una caída de 0,05 pps respecto al mes anterior. Este es el primer mes desde septiembre de 2014 en el que este indicador registra un comportamiento descendente.

La inflación sin alimentos registró un incremento de 0,05 pps respecto al mes anterior y se ubicó en 6,07%. Por su parte, la inflación del IPC núcleo 20 exhibió una desaceleración de 0,14 pps frente al mes de abril.

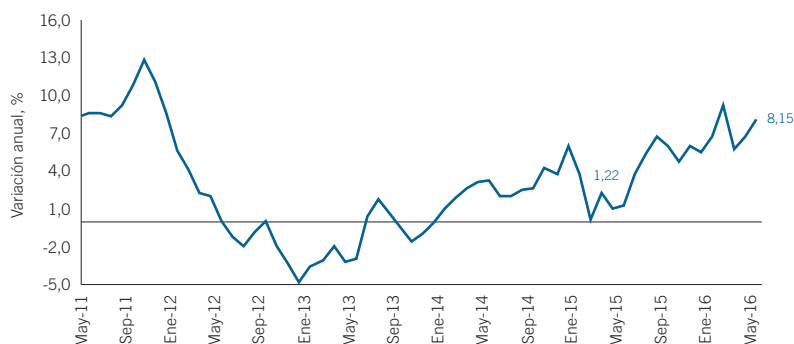


Fuente: Banco de la República.

En mayo de 2016, el Índice de Precios del Productor (IPP) registró una variación anual de 8,15%, con un aumento de 6,93 pps respecto al mismo mes del año pasado y de 1,41 pps respecto a abril.

El aumento en el IPP respecto a mayo de 2015 se debe principalmente a una aceleración en los precios de los productos importados, que registraron una variación anual de 11,53% en este mes.

Gráfico 18. Índice de Precios del Productor

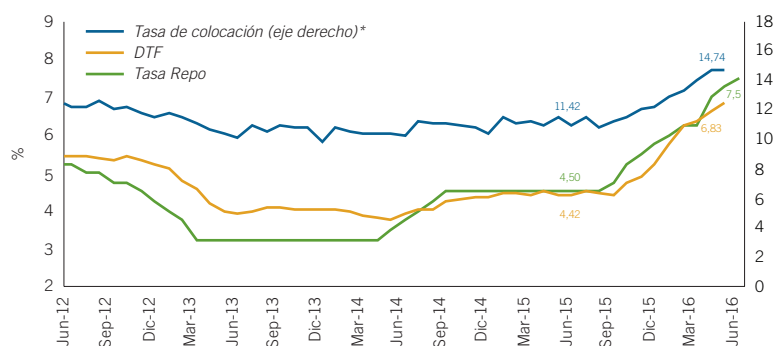


Fuente: DANE.

Durante su reunión del 22 de junio la Junta Directiva del Banco de la República aumentó la tasa repo en 25 puntos básicos (pbs), ubicándola en 7,5%.

La tasa de captación DTF pasó de 6,65% en abril de 2016 a 6,83% en mayo de este año. Por su parte, la tasa promedio de colocación reportó un incremento mensual de 0,06 pps en mayo.

Gráfico 19. Tasas de interés

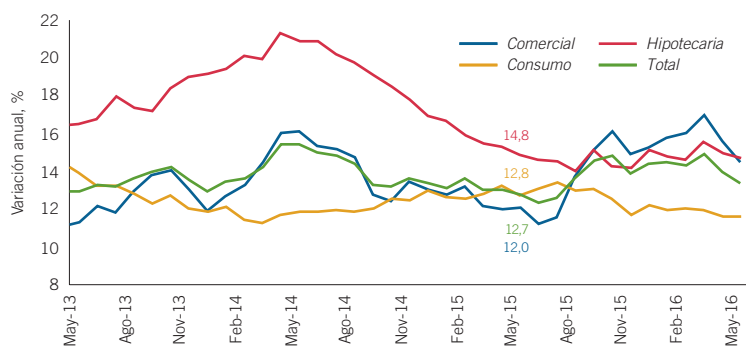


* La tasa de colocación incluye créditos de consumo, ordinario, preferencial y tesorería.
Fuente: Banco de la República.

Durante mayo, la cartera total mostró una variación nominal de 13,4%, 0,6 pps por encima del crecimiento observado durante el mismo mes de 2015.

La expansión de la cartera de crédito se explica en mayor medida por la aceleración en los créditos comerciales cuya tasa de crecimiento se ha incrementado en 2,5 pps en los últimos 12 meses. No obstante, frente a marzo dicha variación ha caído 2,4 pps. Por su parte, el crecimiento de los créditos de consumo se ha desacelerado en 1,1 pps en el último año.

Gráfico 20. Cartera real por tipo de crédito

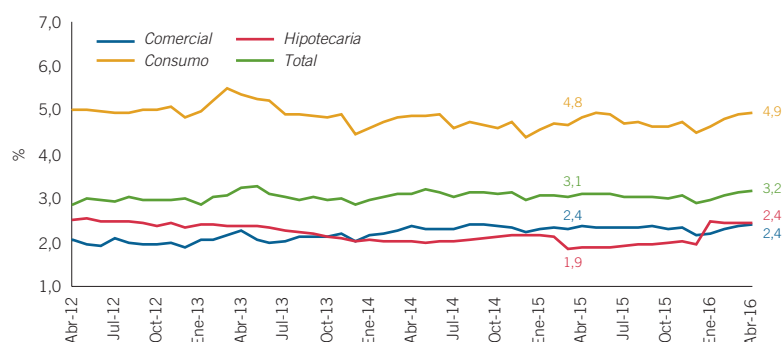


Fuente: Banco de la República y cálculos Fedesarrollo.

El indicador de calidad de la cartera de crédito en mayo se ubicó en 3,2%, ligeramente superior al valor observado en el mismo mes de 2015 y 0,3 pps por encima del registro de enero de 2016.

Al desagregar por modalidad de crédito sobresale el deterioro de la cartera hipotecaria en el último año, con un incremento de 0,5 pps frente a abril del año anterior. Por su parte, la cartera de crédito vencida de consumo también exhibió un leve empeoramiento frente al nivel observado un año atrás.

■ Gráfico 21. Evolución de la cartera de crédito vencida por tipo de crédito*

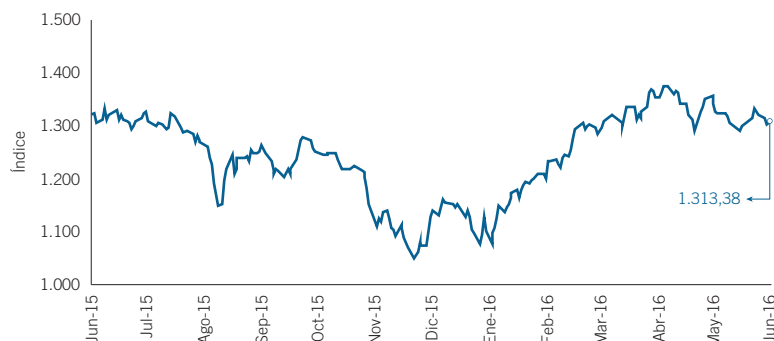


* Calidad medida como la proporción de la cartera vencida sobre la total.
Fuente: Superintendencia Financiera.

El índice COLCAP de la Bolsa de Valores de Colombia cerró el pasado 17 de junio en 1.313,4 puntos, con una valorización del 13,8% en lo corrido del año.

En junio el índice ha registrado un comportamiento lateral ubicándose entre los 1.300 y 1.340 puntos. Lo anterior refleja la incertidumbre en los mercados internacionales alrededor de la decisión sobre tasa de interés por parte de la FED y de una posible salida del Reino Unido de la Unión Europea.

■ Gráfico 22. Índice COLCAP



Fuente: Bloomberg.

El 10 de junio, la tasa de los TES 2024 se ubicó en 7,65%, una caída de 16 pbs frente al observado un mes atrás, pero 55 pbs por encima de la tasa a la que se negociaban hace un año.

Frente a los niveles observados hace un mes, las tasas de los TES a 5 y 10 años cayeron 17 pbs y 35 pbs, respectivamente. Por su parte, en dicho periodo las tasas de los TES a 1 año se redujeron en 32 pbs.

■ Gráfico 23. Tasas de interés de títulos TES



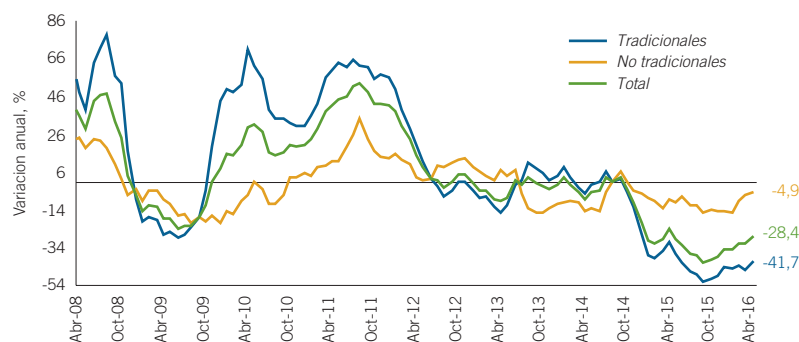
Fuente: Banco de la República.

Sector externo

Gráfico 24. Exportaciones tradicionales y no tradicionales

En el promedio móvil febrero-abril las exportaciones totales registraron una variación de -28,4% con respecto al mismo trimestre del año anterior. Por su parte, las exportaciones tradicionales tuvieron una caída anual de 41,7%, principalmente por un dinamismo desfavorable en las ventas de combustibles y productos de industrias extractivas durante ese trimestre.

Las exportaciones no tradicionales, por su parte, registraron una caída interanual de 4,9% durante el promedio móvil febrero-abril.



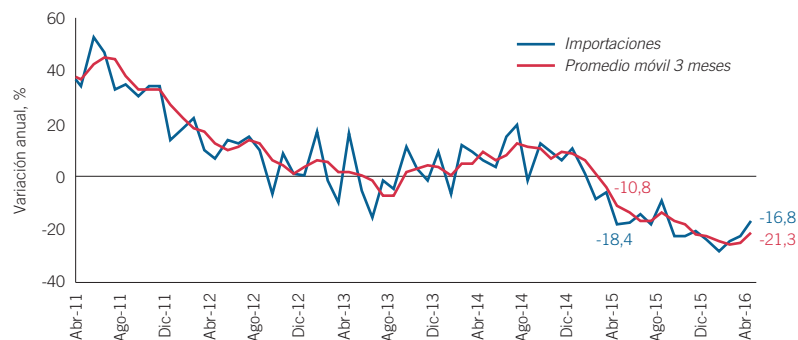
* Variación anual de las exportaciones tradicionales y no tradicionales en promedios móviles a tres meses.

Fuente: DANE.

Gráfico 25. Importaciones (Valor FOB)

En abril, las importaciones registraron una contracción de 16,8% con relación al mismo mes de 2015. Sin embargo, desde enero se ha moderado la caída de las compras externas.

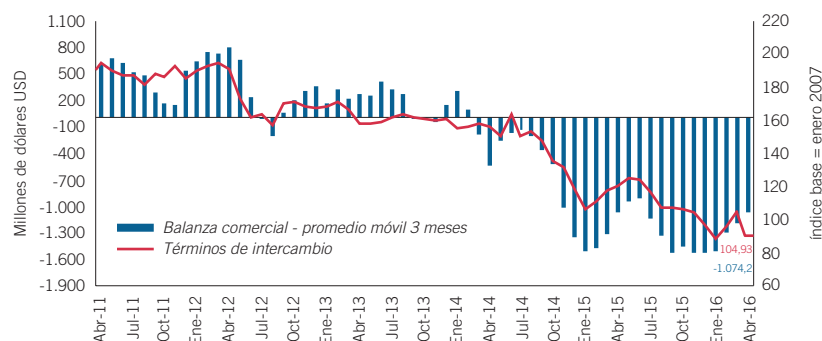
La disminución de las importaciones en abril obedeció principalmente a una caída de 19,6% en el grupo de manufacturas y de 38,9% en el grupo de combustibles y las industrias extractivas.



Fuente: DANE.

Gráfico 26. Evolución de la balanza comercial y los términos de intercambio (enero 2007 = 100)

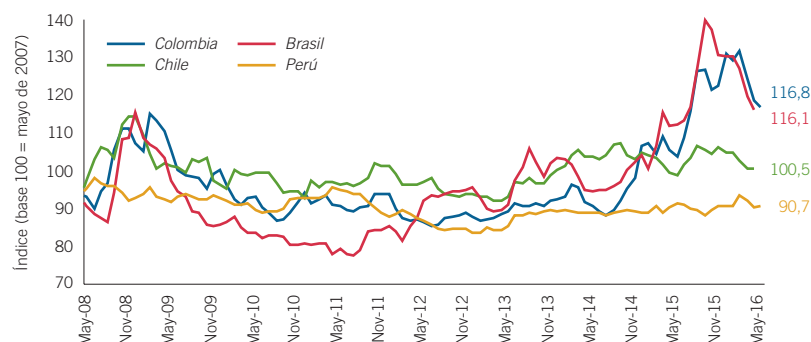
En el promedio móvil febrero-abril el déficit comercial fue de USD 1.074,2 millones FOB, prácticamente el mismo monto que se observó durante el mismo periodo de 2015 (USD 1.079,9 millones), pero inferior en 461,6 millones al de diciembre de 2015.



Fuente: Banco de la República - DANE.

En lo corrido del año a mayo, la tasa de cambio de Colombia se ha apreciado 9,6% en términos reales, en línea con lo ocurrido con el real brasileño hasta el mes de abril (10,8%). Sin embargo, la tasa de cambio real de Colombia sigue mostrando la depreciación anual más grande de la región (12,6%). Por su parte, en los últimos 12 meses la tasa de cambio real de Perú cayó 0,8%, mientras que la de Chile se apreció 1,1%.

■ Gráfico 27. Tasa de cambio real de Colombia, Chile, Brasil y Perú (base mayo 2007 = 100)

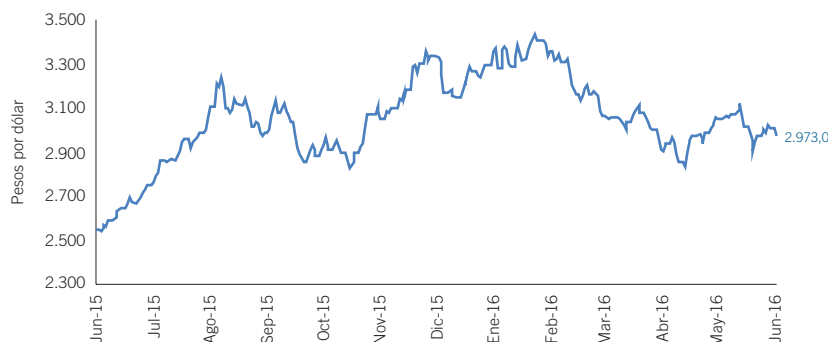


Fuente: Banco de la República, Banco Central de Brasil, Banco de Chile, Banco Central de la Reserva de Perú.

Durante el mes de junio el promedio de la tasa de cambio se ubicó en \$3.005 pesos por dólar, cerrando el 21 de junio en \$2.973.

La cotización del dólar redujo la volatilidad de los meses pasados, debido a que la decisión de la FED de mantener inalterada su tasa de intervención el pasado 15 de junio estuvo en línea con la expectativa del mercado.

■ Gráfico 28. Comportamiento del tipo de cambio

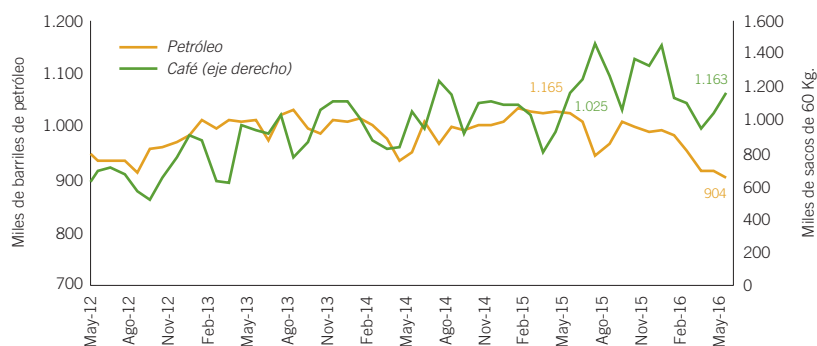


Fuente: Banco de la República.

La producción cafetera del país registró un decrecimiento anual de 0,2% en mayo de 2016, ubicándose cerca de 1,2 millones de sacos de 60 kilos.

En mayo de 2016 la producción petrolera cayó 11,8% respecto al año anterior y alcanzó un promedio de 904 mil barriles diarios. Esto representa una disminución de 10 miles de barriles respecto al mes anterior y es la producción mensual más baja desde febrero de 2012 (899 mil barriles diarios).

■ Gráfico 29. Producción de café y petróleo



Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos y Federación Nacional de Cafeteros.

CALENDARIO ECONÓMICO

Julio 2016*

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes
				1 Indicador de Seguimiento de la Economía (ISE) Exportaciones
4	5 Índice de Precios al Consumidor (IPC) Índice de Precios del Productor (IPP)	6	7 Inventario de crudo de Estados Unidos	8 Tasa de desempleo Estados Unidos
11	12 Balanza Comercial de China	13	14	15 Encuesta Mensual Manufacturera Encuesta Mensual de Comercio al por Menor Índice de Precios al Consumidor de EE.UU.
18 Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo (EOE) Importaciones	19	20 Reunión Junta Directiva del Banco de la República	21 Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo (EOE)	22
25 Encuesta de Opinión Financiera de Fedesarrollo (EOF)	26	27 Reunión Reserva Federal Estados Unidos	28	29 Estadísticas de Cemento Gris Indicadores de Mercado Laboral Reunión Junta Directiva del Banco de la República

* La fecha de publicación de las encuestas de opinión de Fedesarrollo están sujetas a cambios.
Fuente: DANE, Bloomberg y EuroStat.

Una Prospectiva Económica de manos expertas

Suscripción año 2016

Incluye:

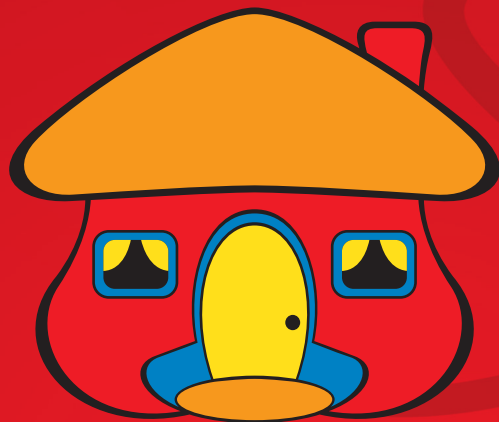
- ☐ Cuatro ediciones al año
- ☐ Servicio de Acompañamiento Macroeconómico
- ☐ Envío mensual de la Encuesta de Opinión Financiera
- ☐ Envío mensual de los Boletines de Encuesta de Opinión al Consumidor y Encuesta de Opinión Empresarial
- ☐ Envío virtual de la publicación mensual Tendencia Económica
- ☐ Envío de Informes Trimestrales
- ☐ Pauta publicitaria
- ☐ Invitación a Debates de Coyuntura Económica y Social Fedesarrollo

Oficina Comercial

Teléfono (571) 325 97 77 Ext.: 340

E-mail: mruiiz@fedesarrollo.org.co | www.fedesarrollo.org.co

Calle 78 No. 9-91 | Bogotá, Colombia



DAVIVIENDA

APOYAMOS
EL CRECIMIENTO
DEL PAÍS
