

**“LA AGILIZACIÓN Y TRANSPARENCIA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE COMPRA Y
CONTRATACIÓN PÚBLICA: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA GESTIÓN DE LA
AGENCIA NACIONAL COLOMBIA COMPRA EFICIENTE”**

RICARDO ANDRES BETTIN TORRES

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ, D.C. 2015**

“La agilización y transparencia de los procedimientos de compra y contratación
pública: una aproximación desde la gestión de la Agencia Nacional Colombia Compra
Eficiente”

Proyecto de Monografía
Presentado como requisito para optar por el título de
Politólogo
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Ricardo Andrés Bettin Torres

Dirigido por:
Tatiana Oñate Acosta

Semestre I, 2015

*A mis maestros, por su fe en la educación y la esperanza que depositan en sus
estudiantes para construir una Colombia mejor*

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo investigativo es producto de la inquietud intelectual generada por pertenecer a mi querido claustro universitario al que le agradezco su formación, sus desafíos, su inmensa generosidad y lo más valioso, a las personas que me permitió conocer.

Los temas contractuales no suelen generar ninguna simpatía en la opinión pública y tampoco en quienes están convocados a estudiarlos. Tuve el honor y privilegio de aprender del maestro Julio Roballo Lozano, quien le imprime belleza a todo, incluso a los trebejos del sistema de compras y contratos estatales. A él agradezco haberme inspirado con su sabiduría infinita y su calidad humana excepcional.

A mi directora, Tatiana Oñate, por guiar la inquietud sembrada con paciencia y buen juicio.

RESUMEN

La presente investigación propone un análisis de los desafíos que enfrenta el sistema de compra y contratación pública en Colombia, a partir de la creación de la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente en 2011. El surgimiento de la Agencia supone una de las apuestas estratégicas más importantes en materia contractual en el país derivada de unas exigencias legales, técnicas e internacionales que representan un importante tema de estudio para la Ciencia Política, en la medida en que se evidencia la colisión de soluciones administrativas y marcos legales para abordar los problemas estructurales del sistema de compra y contratación estatal en el país. Así, el interés de generación de mayor valor por dinero en la compra pública como un mecanismo de optimización de los recursos surge como una atractiva forma de aproximarse a los asuntos públicos que a la vez conlleva a profundos cuestionamientos sobre la formulación de las políticas de compra del Estado.

Palabras clave:

Contratación pública, Sistema de compra pública, Colombia Compra Eficiente, Valor por Dinero.

ABSTRACT

This research proposes an analysis of the challenges that the system of public procurement and contracting faces in Colombia, from the creation of the National Agency "Colombia Compra Eficiente" in 2011. The emergence of the Agency represents one of the most important strategic bets regarding turned-contractual matters in the country derived from the legal, technical and international requirements, that represent a major topic of study for Political Science, to the extent that it demonstrates the collision of administrative solutions and legal frameworks to address the structural problems of the purchasing system and the governmental procurement in the country. Thus, the interest of generating greater value for money in public procurement as a means of

optimization of resources emerges as an attractive way to approach to public affairs, which at the same time leads to a profound questioning concerning the development of the State's procurement policies.

Keywords:

Public procurement, public procurement system, Colombia Compra Eficiente, Value for Money.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	12
1. EL SISTEMA DE COMPRA Y CONTRATACIÓN PÚBLICO COLOMBIANO: ENFOQUES TEÓRICOS	15
1.1. El dilema de la administración y el derecho (L'administration et le droit)	17
1.2. Valor por Dinero Público (<i>Value for money</i>)	20
2. HERRAMIENTAS QUE ORIENTAN EL NUEVO ENFOQUE DE COMPRA Y CONTRATACIÓN PÚBLICA	22
2.1. Documentos estándar, Manuales y Guías	23
2.2. SECOP II	25
2.3. Acuerdos Marco de Precios y Tienda Virtual del Estado	28
3. REFLEXIONES SOBRE LAS PERSPECTIVAS EN EL SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATOS DE COLOMBIA	33
3.1. Posicionamiento de la compra y contratación pública como un asunto estratégico del funcionamiento del Estado	34
3.2. Fortalecimiento de las competencias de los partícipes en la compra pública	36
3.3. E-Procurement	39
3.4. Modernización de la estructura legal del sistema de compra y contratación pública	40
3.5. Modernización de los sistemas de compra y contratación pública	43
3.6. Asistencia técnica a los partícipes de la compra pública a nivel territorial	45
3.7. Participación ciudadana	47

4. CONCLUSIONES

52

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfica1	Actividad del SECOP	26
Tabla 1	Actividad Tienda Virtual del Estado	31
Tabla 2	Participación en la Tienda Virtual del Estado por nivel de la Entidad Estatal	31
Tabla 3	Ahorros al adquirir bienes y servicios en la Tienda Virtual del Estado	32
Tabla 4	Participación ciudadana en los Planes Anuales de Adquisiciones	48

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Informe. Informe de Rendición de Cuentas 2013.
- Anexo 2. Informe. Informe de Rendición de Cuentas 2014.
- Anexo 3. Guía. Guía para entender los Acuerdos Marco de Precios
- Anexo 4. Entrevista. Reconstrucción de la entrevista realizada a Camilo Andrés Gutiérrez Silva.
- Anexo 5. Entrevista. Reconstrucción de la entrevista realizada a Marcela Riascos Eraso.

LISTA DE SIGLAS

ANCCE	Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente
PAA	Plan Anual de Adquisiciones
UNSPSC	United Nations Standard Products and Services Code
AMP	Acuerdo Marco de Precios
TVEC	Tienda Virtual del Estado Colombiano
SECOPI	Sistema Electrónico de Contratación Pública
BVM	Best Value for Money
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
DURP	Decreto Único Reglamentario del Sector Planeación

INTRODUCCIÓN

El sistema de compra y contratación pública representa un asunto estratégico para el desarrollo de los Estados, sus manifestaciones más recurrentes se dan a partir de estas prácticas necesarias para el cumplimiento de las funciones de la administración pública, comprometida con el abastecimiento de bienes y servicios a sus ciudadanos y los que son necesarios para su propio funcionamiento.

En Colombia, el sistema de compra y contratación pública ha estado históricamente permeado por deficiencias estructurales, desvíos presupuestales, fallas técnicas e innumerables litigios por casos de corrupción con dineros públicos destinados a obras, bienes y/o servicios que no fueron entregados y cuyos millonarios recursos han resultado en manos de terceros sin los resultados esperados.

Las deficiencias del sistema de compra y contratación del país han sido ampliamente abordadas desde perspectivas económicas, legales, técnicas e internacionales que han coincidido en la necesidad de asegurar la coherencia y coordinación de las entidades públicas en materia de contratación. Estas disposiciones están contenidas en el Decreto 3620 que crea la Comisión Intersectorial de Contratación Pública, en los CONPES 3186 y 3249 (CONPES, 2002) y el Acuerdo Plurilateral de Compras Públicas de la Organización Mundial del Comercio, al que si bien Colombia no pertenece, ha suscrito Tratados de Libre Comercio que incluyen capítulos de compras públicas con países que hacen parte del APC. (Organización Mundial del Comercio, 2015).

Estos antecedentes legales, técnicos e internacionales de generar una institución articuladora del sistema de compra y contratación pública se materializan por medio del Decreto 4170 de 2011 que origina la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente.

El decreto reconoce la necesidad de: a) crear políticas unificadas que sirvan de guía a los administradores de compras y que permitan monitorear y evaluar el desempeño del sistema y generar mayor transparencia en las compras; y b) tener una entidad rectora que provea un soporte adecuado para ejecutar el Plan de Desarrollo.

Es bajo este contexto de creación de la ANCCE en 2011, que se enmarca la presente monografía que pretende explicar la incidencia de la Institución en la agilización y transparencia de los procedimientos de compra y contratación pública del país.

En coherencia con este propósito, la hipótesis que será desarrollada a lo largo de esta investigación es que la ANCCE tiene una incidencia débil en la agilización y transparencia de los procedimientos de contratación pública del país, en la medida en que el exceso de legislación contractual y el reducido margen de conducción sobre la compra y contratación pública por parte de la Institución, obstruyen la generación de mayor valor por dinero.

El presente trabajo está dividido en tres capítulos. En el primer capítulo, serán explicados los enfoques teóricos que sustentan la presente investigación: el primero, el dilema de la administración y el derecho propuesto por el profesor Jean Rivero que permitirá comprender las complejidades y contradicciones de los sistemas de compra y contratación pública por tratarse de estructuras inmersas en las dinámicas legales pero a la vez con propósitos administrativos.

Así mismo, serán explicados los alcances del concepto del valor por dinero (*value for money*) ampliamente expuesto por los teóricos anglosajones que lo han implementado como un parámetro válido de razonamiento para la toma de decisión en cuanto a la gestión de recursos públicos y corriente en la cual se enmarca la filosofía de la gestión de la ANCCE.

El segundo capítulo, está dedicado a caracterizar y explicar las herramientas implementadas por la ANCCE para hacer más ágiles y transparentes los procedimientos de compra y contratación pública en Colombia, a la luz de los desafíos legales expuestos en el dilema de la administración y el derecho y las colisiones existentes entre un modelo fuertemente burocrático en materia de contratación como el colombiano y la pretensión de implementar uno inspirado en el valor por dinero que conlleva a diversas flexibilizaciones políticas, legales y económicas contradictorias con la estructura del sistema de compra y contratación pública en el país.

En el tercer capítulo, se presentará una evaluación de los impactos que la ANCCE ha tenido en materia de compra y contratación pública, teniendo en cuenta los desafíos teóricos expuestos en el primer capítulo y las limitantes prácticas detalladas en el segundo, con el objetivo de determinar la incidencia que la Institución ha tenido en la agilización y transparencia en los procedimientos de compra y contratación pública.

Esta investigación es una monografía que abarca los desafíos teórico - prácticos de la ANCCE creada en el 2011, que privilegia un método de tipo cualitativo, con el fin de entender desde la práctica de la organización cómo esta influye en los procesos de contratación pública en el país.

La presente investigación permitirá a su vez poder entender los desafíos en términos de la relación de variables propuestas (agencia- procedimientos) a la generalidad del sistema de compra y contratación pública en Colombia, teniendo en cuenta que la ANCCE es la máxima organización encargada de coordinar el sistema de compras y contratos del país.

Este trabajo incorpora técnicas desde el enfoque cualitativo que incluyen la entrevista semi-estructurada a los funcionarios públicos que hacen parte de la ANCCE, esto con el fin de indagar sobre los impactos que ha tenido el enfoque del mayor valor por dinero y sus resultados.

Por último, se recurrió a fuentes secundarias relacionadas con textos de naturaleza académica y no académica que exponen las gestiones, resultados, limitantes y desafíos que engloban la gestión de la ANCCE desde su creación en 2011 y que permitirán evaluar sus impactos en gestión como examinar los retos conceptuales que inspiran esta investigación.

1. EL SISTEMA DE COMPRA Y CONTRATACIÓN PÚBLICO COLOMBIANO: ENFOQUES TEÓRICOS

Los sistemas de compra y contratación pública empezaron a ser tema de análisis desde la fundación de los Estados de Derecho. Las administraciones públicas dejaron de ser intermediarias de las relaciones entre los ciudadanos para intervenir activamente en la vida de las sociedades suministrando bienes y servicios, concesionando sus recursos, contratando obras y abasteciéndose para su propio funcionamiento organizacional.

En Colombia, las compras y contratos del Estado iniciaron siendo abordados similarmente a los contratos entre particulares, a partir de 1892 se implementan paulatinamente las cláusulas exorbitantes y un mayor poder de intervención estatal sobre el contrato. Hacia 1950 se concibe el concepto de “*contrato administrativo*” que será recogido en los estatutos contractuales iniciados en 1976 y que finalizan con el estatuto general de contratación pública de la Ley 80 de 1993 (Naranjo 2008 , pág. 2).

En este sentido, por tratarse de un asunto público, los problemas del sistema de compras y contratos han sido abordados mayormente como un tema legal y en menor medida como un asunto económico o uno relativo a la función pública por tratarse del manejo de recursos ordenado por funcionarios del Estado.

Así las cosas, el propósito de este primer capítulo es exponer los enfoques teóricos que permiten desentrañar la relación de variables propuestas en la pregunta que motiva la presente investigación, a saber: los procedimientos de compra y contratación pública y la ANCCE.

Por una parte, existe una primera tendencia de pensamiento que describe la relación procedimientos - Agencia y que se denomina “*exceso de legislación*”. Los teóricos de esta tendencia consideran que el exceso de legislación contractual ha llevado a una serie de disfunciones en la implementación del sistema de compras y contratación pública en Colombia. En tanto que, las ambigüedades y vaguedades de la ley dan lugar a un sin número de interpretaciones que no se subsanan en la legislación. En esta medida, el elevado volumen de normatividad en la materia no implica que se corresponda con las necesidades del sistema de contratación, lo que aumenta la confusión en el momento de dirimir la acción contractual.

Así mismo, este fenómeno de exceso de documentación legal y normativa genera inseguridad jurídica para el sistema, dado que no se hacen claras las circunstancias en las cuales operan las obligaciones y responsabilidades contraídas por los contratistas y en qué casos recaen en el Estado, produciendo un efecto en el cual el sistema de contratación posee una carga subjetiva que resulta inconveniente precipitando los escenarios propicios para la falta de transparencia y la corrupción. (Benavides 2010, pág. 15) (Vivero 2008, pág. 12).

La segunda tendencia se denomina "*falta de pensamiento económico*" cuyo cuerpo de teóricos sostiene que el sistema contractual en Colombia adolece de un enfoque económico que ahorre costos y disminuya riesgos para el Estado. Las investigaciones coinciden en analizar el fenómeno del sistema de contratación público en Colombia desde una perspectiva económica del costo - beneficio para el Estado que implique un análisis de pertinencia de subcontratar o integrar verticalmente en los casos que le resulte económicamente más conveniente.

Esta tendencia considera que los descalabros del sistema contractual en Colombia devienen de la incorporación del equilibrio de la ecuación contractual consistente en dar garantías de no pérdida al contratista que le resulta en exceso beneficiosa a los particulares. No obstante, la misma no resulta competitiva para el Estado en la medida en que, dicho principio de la contratación estatal, no se concibió desde una perspectiva costo-beneficio para el Estado disminuyendo la eficiencia y la eficacia del sistema, en donde el Estado no se comporta como un actor del mercado que busca optimizar su beneficio y minimizar su riesgo de pérdida. (Yuri Gorbaneff-Cobarcas Gina 2009, pág. 5).

La tercera y última tendencia se denomina el "*Servidor Público como responsable*", esta corriente sostiene que el desconocimiento de la legislación contractual y la pertinencia de la aplicación de la misma, por parte de los servidores públicos, es la verdadera causa de los problemas del sistema de contratación público en Colombia.

En este sentido, este enfoque disminuye la incidencia del cuerpo legal contractual sobre el sistema de contratación público en Colombia, haciendo hincapié en

aquellos quienes aplican en la cotidianidad dicha normatividad, es decir, los servidores públicos. Así las cosas, son estos quienes deben seleccionar los métodos más adecuados y los procedimientos más pertinentes en tanto que, la ley contempla las contingencias del sistema de contratación, pero el servidor público es quien debe dirimir las por el conocimiento que tiene del sistema y de la ley.

Esta tendencia coincide en que la responsabilidad de interpretar y aplicar la legislación contractual recae en el servidor público quien efectúa el procedimiento contractual de la entidad en la cual se encuentra desempeñando sus funciones. En este sentido, es quien tiene a cargo todas las etapas del proceso de contratación y es responsable de este ajustar el contrato a los intereses del Estado y garantizar la eficiencia, la eficacia y la economía del proceso. (Almanza, Emilio Jose Archila Penalosa - Camilo Pabon 2010, pág. 12) (Barros 2010, pág. 10).

A partir de estos enfoques teóricos recabados en el ejercicio investigativo, la presente monografía presenta dos marcos teóricos que reúnen las inquietudes conceptuales de las tendencias anteriormente presentadas: el primero es el dilema de la administración y el derecho expuesto por el profesor Jean Rivero y el segundo es el concepto del valor por dinero en el sector público (*value for money*) desarrollado por Jonathon G. Bates.

1.1 El dilema de la administración y el derecho (L'administration et le droit)

“Las relaciones entre la Administración y el derecho fueron, inicialmente, y aun lo son en gran parte, relaciones de subordinación” (Rivero 2002 , pág. 82) afirma Jean Rivero en su libro Páginas de Derecho Administrativo.

Esta premisa sustenta una de las contradicciones teóricas más puras de la administración pública y representa el problema medular del sistema de compra y contratación público colombiano.

El trabajo teórico de Rivero explica desde una retrospectiva histórica y un enfoque legal e institucional la relación existente entre la administración y el derecho a partir de tres elementos fundamentales: el principio de la relación administración y derecho, sus modalidades y la incidencia sobre el poder administrativo.

El autor establece que se ha originado una relación de sumisión por parte de la administración hacia el derecho. No obstante, esta relación es reciente y frágil en la medida en que el fundamento del poder administrativo, su objeto y finalidad, parecen obstaculizar cualquier limitación por la regla jurídica (Rivero 2002 , pág. 86).

Ahora bien, la compra y contratación pública de los Estados obedece a un comportamiento administrativo. Es decir, los Estados recurren a estas prácticas para conseguir sus objetivos institucionales y en este sentido, el fenómeno contractual por ser una práctica administrativa está sometido, en nuestros tiempos, a la voluntad del derecho.

Desde la perspectiva histórica, el poder administrativo del Estado provenía de la autoridad soberana y el soberano, por definición, escapaba a la regla, porque ésta procedía de él. Esta concepción cambia, con la instauración del *Rechtstaat* o Estado de Derecho, donde el administrado es un sujeto que no solo contrae deberes sino también ejerce derechos. Esto planteó serias problemáticas sobre la compatibilidad de lo legal y lo administrativo en tanto que, la flexibilidad que demandan las acciones de la administración se enfrenta con la rigidez inherente de la regla (Rivero 2002 , pág. 87).

Así mismo, la ley es estática y está orientada a reglar sobre lo general, a contrario censo, la administración obedece a la cotidianidad, es decir a lo cambiante, no a lo estático de la regla, a la vez que se orienta a solucionar lo particular, no lo general (Rivero 2002 , pág. 87).

En este sentido, la concepción del Estado de Derecho contempló una sumisión- al menos teórica, de la administración al derecho mediante la elaboración de procedimientos para la toma de decisiones por parte de la administración, la sujeción a unas reglas de interés general y el reconocimiento de la responsabilidad por los eventuales perjuicios causados por la acción de la administración a un tercero.

Este fenómeno ha conducido a que las compras y contratos públicos no sean fenómenos puramente económicos del Estado en *stricto sensu*, pues estas son las conductas mediante las cuales los Estados se administran y si se acepta que la administración está sometida a la ley, resultan ser conductas legales que se escapan del

racionamiento económico que puede llegar a mediar en la labor administrativa del Estado.

No obstante, esta sumisión, concluye Rivero, trae consigo el investimento de legitimidad de las acciones de la administración lo que disminuye las controversias, al tiempo que proporciona seguridad a los administrados en tanto pueden apelar a la ley a la que debe acogerse la acción administrativa para proteger sus derechos. (Rivero 2002 , pág. 90)

En este sentido, el dilema administración y derecho explicado por Rivero, permite vislumbrar las complejidades teórico-prácticas de la ANCCE, en la medida en que es un órgano constituido por un interés administrativo que se enfrenta a un cuerpo legal que no necesariamente esta alineado con los postulados económicos del modelo del valor por dinero (*value for money*) que se explicará a continuación y que propone esta Institución para la compra y contratación pública del país.

Así las cosas, el análisis de la agilización y transparencia de los procedimientos de compra y contratación pública objeto de esta investigación tienen su origen en la articulación de ambos enfoques, ya que estas actividades estatales se comportan de manera administrativa y legal al tiempo, un dilema que anticipa las complejidades de la gestión de una Agencia como la ANCCE.

La postura de Rivero permite concluir respecto de los enfoques teóricos adoptados para atender a la relación de los procedimientos contractuales y la ANCCE, lo siguiente: primero, que los cuerpos normativos y legales que orientan las compras y contratos públicos son originarios de la concepción del Estado de Derecho que privilegia la protección de los derechos de los administrados mas no la celeridad e inmediatez que caracterizó la acción administrativa del soberano hoy convertida en la enorme estructura de la Administración Publica legitimada por la ley.

Segundo, la "*falta de pensamiento económico*" en el sistema de compra y contratación pública es consecuente teniendo en cuenta que este es el reflejo de la acción del Estado Derecho, que por principio privilegia la legalidad del procedimiento sin atender necesariamente a un razonamiento costo-beneficio en términos económicos. En este sentido, con el desarrollo del concepto de valor por dinero (*value*

for money) que implementa la ANCCE se harán evidentes las contradicciones entre el modelo y la práctica contractual del país.

Por último, la responsabilidad del servidor público que contrata evidencia uno de los desafíos más profundos del sistema de compra y contratación pública en tanto que se le demanda al funcionario público manejar una constante puja entre cumplir los procedimientos de manera legal pero a la vez con criterios de eficiencia, eficacia y economía en términos administrativos.

1.2 Valor por Dinero Público (*Value for money*)

El concepto de valor por dinero, o en su acepción original en inglés *value for money*, es un término aplicado a la forma en la cual los recursos pueden orientarse de la manera más eficiente para realizar las compras e inversiones de las firmas, que les permita incrementar sus ganancias marginales obteniendo la mejor ventaja en los momentos de expansión económica y una mitigación de las pérdidas en los tiempos de recesión del ciclo económico (Dimitri 2013, pág. 149).

La idea de generar mayor valor por dinero como un parámetro para racionalizar la compra y destinación presupuestal de la empresa privada se ha venido extrapolando recientemente a la forma en la que los Estados pueden hacer sus compras. Aplicando los principios de esta doctrina se espera que haciendo una compra efectiva, el Estado logre un apoyo fundamental para alcanzar los propósitos en política fiscal, industrial y de innovación para generar un mejor empleo de los recursos financieros disponibles.

El valor por dinero en la compra se encamina en conseguir seis efectos positivos de la lógica privada en las actuaciones públicas: a) maximizar la economía y eficiencia en las adquisiciones; b) fomentar y alentar la participación en los procesos de contratación de los proveedores y contratistas, independientemente de la nacionalidad, promoviendo así el comercio internacional; c) la promoción de la competencia entre los proveedores y contratistas para el suministro objeto de la contratación; d) proporcionar la igualdad y el trato equitativo de todos los proveedores y contratistas; e) promover la integridad, la equidad y la confianza del público en el proceso de

adquisición y f) el logro de la transparencia en los procedimientos relacionados con la contratación (Dimitri 2013, pág. 150) .

La incursión del valor por dinero ha hecho que en los últimos años los Estados, principalmente los europeos, desarrollen un cambio gradual en el énfasis de la evaluación en el éxito de las compras públicas, en donde el precio como criterio para establecer calidades y cantidades de un bien debe ser evaluado conjuntamente con parámetros monetarios y no monetarios de las propuestas de gasto presentadas a la administración pública.

El concepto del valor por dinero como un principio orientador de la compra pública sostiene, de manera contraria a la tradición en el manejo de los recursos públicos, que el costo no debe ser el criterio que prime por parte del comprador en la selección del contratista. En este sentido, deberán ser atendidas dos dimensiones para seleccionar la mejor compra por parte del Estado: precio y calidad, donde el balance óptimo de las dos dimensiones constituye el mejor valor por dinero (BVM) (National Audit Office 2013, pág. 4)

Esta es la doctrina que inspira la naturaleza institucional de la ANCCE que ha consolidado como su objetivo principal “*incrementar el valor por dinero destinado a la compra y contratación pública*” mediante la implementación de una estrategia que reconoce la necesidad de obras, bienes y servicios para cumplir las metas y objetivos del Estado que deben alcanzarse en el marco de una Política Pública de compras y contratos cuyo objetivo es la generación de mayor valor por dinero.

Para tal efecto, la Agencia ha determinado siete principios orientadores de las compras y contratos en pro de la generación de mayor valor por dinero: a) la eficacia como un patrón de medida de cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, b) la promoción de la competencia de oferentes para garantizar la mejor elección en el mercado c) la rendición de cuentas en términos de resultados como Agencia, d) la eficiencia, relativa al uso más óptimo de los recursos para obtener las metas y objetivos institucionales, e) economía, referente a la utilización necesaria e inicialmente pactada de los recursos destinados para una compra o contrato, f) el manejo del riesgo, que

permite establecer las responsabilidades dispuestas para el Estado y los contratistas y h) la publicidad y transparencia, como la herramienta que permite el seguimiento de los procesos contractuales en el país.

Para lograr el funcionamiento de la estrategia de la ANCCE sustentada en esos siete principios, han sido establecidas como acciones necesarias: posicionar la compra y contratación pública como un asunto estratégico del funcionamiento del Estado, fortalecer las competencias de los partícipes en la compra pública, E-procurement, modernización de la estructura legal del sistema de compra y contratación pública, modernización de los sistemas de compra y contratación pública, asistencia técnica a los partícipes de la compra pública a nivel territorial y la participación ciudadana.

Así las cosas, la inspiración teórica de la ANCCE posiciona a los teóricos de la contratación pública en Colombia, que han sostenido la necesidad de un pensamiento económico por parte del Estado en materia contractual, por lo cual es previsible que el enfoque legal hasta ahora dado a los temas de contratación pública en el país comience a ser flexibilizado y la ley se convierta en un medio para conseguir los propósitos del Estado y no un fin en sí misma.

En este sentido, aumentara la exigencia a los funcionarios públicos para que apliquen un racionamiento económico, flexible y ajustado al costo-beneficio para la Institución a la que pertenecen garantizando la eficiencia, eficacia y economía del proceso contractual que tiene a cargo.

2. HERRAMIENTAS QUE ORIENTAN EL NUEVO ENFOQUE DE COMPRA Y CONTRATACIÓN PÚBLICA

La ANCCE desde su creación en 2011, ha venido consolidando diversas herramientas legales, normativas, económicas y de gestión pública orientadas a la generación de valor por dinero.

El presente capítulo está dedicado a realizar una explicación de los mecanismos que la Institución ha implementado en temas de compra y contratación pública con el fin de evaluar sus impactos en términos de agilización y transparencia. En este sentido, se realizó un estudio detallado de los manuales, guías, decretos, documentos tipo, rendiciones de cuentas, videos de socialización y entrevistas a dos funcionarios de la Agencia quienes explicaron los avances y desafíos de la misma.

2.1 DOCUMENTOS ESTÁNDAR, MANUALES Y GUÍAS.

La ANCCE tiene como función diseñar e implementar documentos estandarizados y especializados por tipo de bienes, obras o servicios que se requieran por los partícipes del sistema de compras y contratación pública. Estos documentos tienen como propósito servir de guía para las Entidades Estatales (Colombia Compra Eficiente 2014, pág. 1)

En este sentido, con la elaboración y publicación de los documentos por parte de la Agencia, los funcionarios públicos y los partícipes del proceso de contratación, pueden implementarlos en los procesos de compra y contratación de sus Instituciones sin tener que redactar documentos originales para cada proceso lo que ahorra tiempo para los agentes estatales que contratan, a la vez que propicia una mayor claridad y entendimiento jurídico de los procesos. Hasta el momento la ANCCE ha avanzado en la generación de dos clases de documentos estándar, los referentes a los contratos y los relacionados con los pliegos de la contratación pública.

Así las cosas, la Agencia ha publicado un modelo estándar de los siguientes tipos de contratos: arrendamiento de inmuebles, prestación de servicios de defensa judicial, prestación de servicios, fiducia para el manejo de anticipos, obra pública, compra de equipos de cómputo estándar y obra pública tipo para contratos plan (Colombia Compra Eficiente 2014, pág. 1). Así mismo, ha estandarizado los siguientes

pliegos: pliego de condiciones para contrato de obra pública, pliego de condiciones para servicios de interventoría, pliego de obra pública tipo para contratos plan y el apéndice de requisitos habilitantes para contratos plan (Colombia Compra Eficiente 2014, pág. 1).

Adicionalmente a los documentos tipo de contratos y pliegos de condiciones emitidos por la Agencia, esta ha realizado una tarea en la elaboración de 20 documentos entre guías y manuales que orientan la labor del servidor público en materia de compra y contratación pública y que desarrollan las disposiciones legales del Decreto 1510 de 2013 actualmente consignadas en el Decreto Único Reglamentario del Sector Planeación, DURP. En esta materia se destacan los siguientes documentos que más impactan en la agilización y transparencia de los procedimientos de compra y contratación.

Por una parte, la Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas, V.14.080, UNSPSC. Esta codificación es una metodología uniforme utilizada para clasificar productos y servicios fundamentados en un arreglo jerárquico y una estructura lógica. Este sistema ha sido implementado por la ANCCE con el fin de que los servidores públicos estandaricen sus requerimientos de bienes y servicios (Colombia Compra Eficiente 2013, pág. 1).

Así mismo, fue publicada la Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones, PPA, que condensa la demanda de bienes y servicios de las instituciones del Estado. La guía publicada por la ANCCE busca que se propicie una comunicación temprana con los posibles proveedores, identificar las sinergias entre las entidades estatales para realizar compras en bloque, coordinadas y colaborativas e identificar insumos para desarrollar nuevas estrategias y herramientas de contratación (Colombia Compra Eficiente 2013, pág. 2).

La Agencia también elaboró el manual sobre la Administración de Riesgos para el Proceso de Contratación, uno de los asuntos más neurálgicos en términos de contratación pública. El manual sugiere la adopción de una matriz estándar que incluya todos los riesgos identificados del proceso de contratación, estableciendo su clasificación, la probabilidad de ocurrencia estimada, su impacto, la parte que debe

asumir el riesgo, los tratamientos que se puedan realizar y las características del monitoreo más adecuado para administrarlo (Colombia Compra Eficiente 2013, pág. 5).

Así mismo, la ANCCE ha hecho público el Manual de la modalidad de selección Mínima Cuantía, el Manual para el manejo de los Acuerdos Comerciales en Procesos de Contratación, el Manual para Determinar y Verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación, los Lineamientos Generales para la Expedición de Manuales de Contratación, la Guía para la Elaboración de Estudios del Sector, el Manual para la Operación Secundaria de los Acuerdos Marco de Precios, la Guía para el manejo de anticipos mediante contrato de fiducia mercantil irrevocable, la Guía para Determinar y Verificar la Capacidad Residual del Proponente en los Procesos de Contratación de Obra Pública, la guía de Aplicación de Capacidad Residual, la Matriz de Riesgos, la Guía de garantías en Procesos de Contratación y el Manual de Incentivos en Procesos de Contratación.

2.2 SECOP II

El SECOP es el sistema electrónico de contratación pública en el cual se hacen visibles los procesos contractuales que las instituciones del Estado adelantan en el marco de sus funciones de acuerdo a los lineamientos de transparencia contenidos en la Ley 1712. A partir de la creación de la ANCCE, la publicidad en el sistema de compra y contratación pública ha mejorado sustancialmente y así lo muestra la actividad del SECOP.

La Tabla 1 muestra el número y el valor de los contratos publicados en 2011, 2012, 2013 y 2014 y el porcentaje de su crecimiento en estos años (Colombia Compra Eficiente 2014, pág. 2).

Gráfica 1. Actividad del SECOP



La ANCCE ha implementado una plataforma de E-Procurement que actualiza y mejora el funcionamiento del SECOP y que recibe el nombre de SECOP II, a diferencia de la primera plataforma, el SECOP II no solo publica la información relacionada con los procesos de contratación del Estado, sino que configura una plataforma de interacción mediante la cual se puede hacer seguimiento e intervención desde la fase de planeación hasta la ejecución de los contratos.

Según estimaciones de la Agencia se espera que más de 4.000 instituciones estatales comiencen a utilizar SECOP II para realizar sus contratos con el fin de divulgar de manera oportuna la información relacionada con las compras de las entidades que aumenten la posibilidad de generación de negocios con los proveedores del sector privado¹.

SECOP II permite que los funcionarios puedan hacer público su Plan Anual de Adquisiciones mediante esta plataforma asociando todos los bienes y servicios de los cuales requiere la entidad, ello permite a las organizaciones privadas prepararse para la demanda por parte del Estado de manera más rápida, agregada y efectiva. Así mismo, la plataforma permite realizar todas las fases relacionadas con la planeación del

¹ Declaración realizada por la Directora de la ANCCE, María Margarita Zuleta en un taller de capacitación para el sector privado sobre la utilización del SECOP II

contrato, por lo cual, los documentos correspondientes con el proceso de contratación podrán ser objetados, comentados y modificados en línea según los plazos establecidos por la ley de manera más ágil y transparente por medio de SECOP II, así como también permite realizar el proceso de selección y seguimiento a la ejecución del contrato logrando una plataforma de E-Procurement completa.

La implementación de SECOP II prevé los siguientes beneficios tanto para los compradores públicos como para los proveedores del Estado. Desde la perspectiva de los compradores, la Agencia espera lograr el fortalecimiento de la capacidad institucional para contratar, mediante la definición en cada Entidad Estatal, de las funciones y atribuciones en el manejo del proceso de contratación y la creación de una biblioteca única de formatos y modelos de la entidad estatal (Colombia Compra Eficiente 2014, pág. 6).

Así mismo, prevé la ejecución del proceso de contratación mediante la elaboración de los documentos del proceso en línea, llevando trazabilidad de la cadena de elaboración y aprobación, recibiendo las observaciones y comentarios dando respuesta y tramite en línea, al igual que permite realizar la gestión del contrato en la plataforma lo que hace prescindible la utilización de papel (Colombia Compra Eficiente 2014, pág. 6)

En el mismo sentido, se aumenta la comunicación con los proveedores por medio del envío y recibo de mensajes electrónicos desde y hacia la bandeja de entrada de cada entidad estatal generando más y mejor información de los posibles proveedores mediante la creación del directorio de proveedores, en el cual los usuarios pueden hacer búsquedas y ver sus perfiles, también se establecen filtros para búsqueda de proveedores por los bienes y servicios que ofrecen de acuerdo con el Clasificador de Bienes y Servicios (UNSPSC) y se generan herramientas en línea para analizar precios y comparar ofertas (Colombia Compra Eficiente 2014, pág. 6)

Esto también permitirá mejor seguimiento interno a los procesos de contratación debido a que el avance del proceso queda registrado en el SECOP II y la entidad estatal y sus usuarios hacen seguimiento a cada actividad, reciben constancias de lo actuado y notificaciones electrónicas.

Desde la perspectiva de los proveedores, la Agencia espera la posibilidad de generar más negocios en tanto que, al registrarse como proveedor en SECOP II hace que sea más fácil vender bienes y servicios a las entidades estatales. Así mismo, el directorio de SECOP II permite al proveedor crear y manejar su perfil recibiendo información en tiempo real de la demanda de bienes y servicios de las Entidades Estatales (Colombia Compra Eficiente 2014, pág. 6).

Por otra parte, se procura por reducir los costos debido a que la búsqueda de oportunidades de negocio se hace en línea, y la posibilidad de filtrarlas de acuerdo con el Clasificador de Bienes y Servicios reduce los costos de transacción, la presentación de ofertas en línea reduce costos de desplazamiento y de impresión, al igual que la comunicación en línea entre los posibles proveedores y la entidad estatal es ágil, rápida y transparente. El sistema logra más eficiencia para los proveedores porque les permite hacer seguimiento del avance de los procesos de contratación en los que tiene interés, enviar y recibir comentarios con mensajes y notificaciones en línea (Colombia Compra Eficiente 2014, pág. 6).

2.3 ACUERDOS MARCO DE PRECIOS Y TIENDA VIRTUAL DEL ESTADO

La ANCCE ha venido implementado un mecanismo utilizado para agregar la demanda de las instituciones del Estado y comprar en bloque, este instrumento se denomina Acuerdo Marco de Precios (AMP). En este sentido, el Acuerdo permite centralizar decisiones de adquisiciones de bienes, obras y servicios para producir economías a escala, incrementar el poder de negociación del Estado y compartir costos y conocimiento entre las diferentes agencias o departamentos del Estado (Colombia Compra Eficiente 2013, pág. 1).

Los AMP son un contrato entre un representante de los compradores y uno o varios proveedores, que contiene la identificación del bien o servicio, el precio máximo de adquisición, las garantías mínimas y el plazo mínimo de entrega, así como las condiciones a través de las cuales un comprador puede vincularse al acuerdo. Generalmente, los compradores se vinculan a un AMP mediante una manifestación de

su compromiso de cumplir las condiciones del mismo y la colocación de una orden de compra para la adquisición de los bienes o servicios previstos en el acuerdo (Colombia Compra Eficiente 2013, pág. 1).

Este mecanismo esta creado por la ley 1150 de 2007 pero solo se puso en marcha desde la creación de la ANCCE quien es la encargada directamente de gestionarlos. Los AMP solucionan el hecho de que diferentes instituciones del Estado compran los mismos bienes y servicios y para ello realizan procesos de contratación independientes que incrementan los costos de transacción, el tiempo empleado en cada contrato y disminuyen el poder de negociación del Estado.

Los AMP están compuestos por dos tipos de transacciones: una operación principal y una operación secundaria. En la operación principal, Colombia Compra Eficiente debe identificar los bienes y servicios de características uniformes y de común utilización que deben ser objeto del Acuerdo. Así mismo, debe estudiar el mercado correspondiente, teniendo en cuenta la oferta nacional e internacional, así como la demanda de tales bienes y servicios por parte de las entidades públicas, y que al interés de estas sean objeto de un AMP (Colombia Compra Eficiente 2013, pág. 3).

La operación secundaria es la transacción realizada por la entidad pública compradora, que inicia con la identificación de una necesidad y la decisión de efectuar un gasto para satisfacerla. Antes de adquirir bienes y servicios de características uniformes, la entidad estatal debe verificar si existe un AMP para ese bien y/o servicio. Si existe, debe suscribirlo enviando para el efecto una comunicación a la ANCCE y poner la orden de compra en los términos establecidos en el Acuerdo Marco de Precios (Colombia Compra Eficiente 2013, pág. 4)

Hasta el momento la ANCCE he efectuado los siguientes Acuerdos Marco: servicios de arrendamiento de ETP, suministro de tiquetes aéreos, productos y servicios Google, productos y servicios Microsoft, blindaje para vehículos, vehículos blindados, dotaciones de vestuario, servicios de centro de contacto, servicio integral de aseo y cafetería, servicios de nube publica, servicios de centro de datos/ nube privada, servicios de conectividad, papelería y útiles de oficina, adquisición de vehículos en

Colombia, seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT) y suministro de combustible.

En este sentido, la ANCCE ha desarrollado un recurso tecnológico que permita la fácil implementación de los AMP por parte de las instituciones del Estado que contratan. Ese recurso es la Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC), portal web de comercio electrónico que hace parte del SECOP y que Colombia Compra Eficiente ofrece a las Entidades Estatales para contratar: (i) bienes y servicios a través de los Acuerdos Marco de Precios; (ii) bienes y servicios al amparo de Contratos de Agregación de Demanda; y (iii) bienes en la modalidad de Mínima Cuantía en Grandes Almacenes (Colombia Compra Efciente 2014, pág. 3).

En 2014 la ANCCE promovió la celebración de nueve instrumentos de agregación de demanda para lo cual: (a) convocó 7 licitaciones públicas para (i) vehículos, (ii) conectividad y centro de datos/nube privada, (iii) papelería y útiles de oficina, (iv) centro de datos/nube pública, (v) aseo y cafetería, (vi) centro de contacto, y (vii) dotación de vestuario; (b) invitó a las Grandes Superficies a publicar sus catálogos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano para que las Entidades Estatales puedan hacer adquisiciones de bienes en la modalidad de mínima cuantía en estos almacenes; y (c) promovió la celebración de un instrumento de agregación de demanda de los servicios prestados por la intranet gubernamental como mecanismo de transición para la operación de los acuerdos marco de tecnología de la información y las comunicaciones (Colombia Compra Efciente 2014, pág 3.).

La siguiente tabla muestra la actividad de la Tienda Virtual del Estado Colombiano en 2014. Es importante tener en cuenta que las Órdenes de Compra colocadas en la TVEC, algunas son con cargo al presupuesto de 2014 y otras con presupuesto de 2014 y vigencias futuras.

Tabla 4. Actividad TVEC a 31 de diciembre de 2014

Acuerdo/Agregación	Órdenes de Compra	Valor (en millones de pesos)
Centro de contacto	3	\$ 132.300
Vehiculos	188	\$ 90.315
Combustible (Bogotá)	488	\$ 45.762
Aseo y cafetería	85	\$ 44.196
SOAT	153	\$ 13.470
Intranet gubernamental	6	\$ 11.793
Papelería	85	\$ 10.990
Conectividad	25	\$32.656
Centro de datos/Nube pública	1	\$ 4.132

Acuerdo/Agregación	Órdenes de Compra	Valor (en millones de pesos)
Centro de datos/Nube privada	10	\$ 3.518
Grandes superficies	88	\$ 1.149
Total	1.133	\$ 390.283

Fuente: Colombia Compra Eficiente, Tienda Virtual del Estado Colombiano

La participación de las Entidades Estatales no obligadas a adquirir bienes y servicios al amparo de los Acuerdos Marco de Precios (nivel territorial y las del nivel nacional que no pertenecen al ejecutivo) en las transacciones de la Tienda Virtual del Estado Colombiano es significativa aunque es claro que la promoción de estos instrumentos en el nivel territorial requiere esfuerzos adicionales.

Tabla 5. Participación en la TVEC por nivel de la Entidad Estatal

	Obligadas	No obligadas	Total
Nacionales	\$ 312.249	\$ 32.838	\$ 345.086
Territoriales	N/A	\$45.196	\$ 45.196
Total	\$ 312.249	\$ 78.034	\$ 390.283

Fuente: Colombia Compra Eficiente, Tienda Virtual del Estado Colombiano

Los ahorros generados en la Tienda Virtual del Estado Colombiano en 2014 ascienden a \$80.851 millones, \$79.418 millones en el valor de los bienes y servicios y \$1.433 ahorros en eficiencia.

Tabla 6. Ahorros al adquirir bienes y servicios en la TVEC

Acuerdo/Agregación	Valor bs/svs	Eficiencia	Total
Combustible (Bogotá)	\$ 1.292	\$ 734	\$ 2.026
SOAT	\$ 2.632	N/A	\$ 2.632
Vehículos	\$ 6.019	\$ 470	\$ 6.489
Conectividad	\$ 13.063	\$ 125	\$ 13.188
Centro de datos/Nube privada	\$ 1.407	\$ 50	\$ 1.457
Centro de datos/Nube pública	\$ 1.653	\$ 5	\$ 1.658
Centro de contacto	\$ 52.920	\$ 15	\$ 52.935
Intranet gubernamental	\$ 432	N/A	\$ 432
Aseo y cafetería	N/A	\$ 34	\$ 34

Acuerdo/Agregación	Valor bs/svs	Eficiencia	Total
Total	\$ 79.418	\$ 1.433	\$ 80.851

Fuente: Colombia Compra Eficiente, Tienda Virtual del Estado Colombiano

La ANCCE calculó los ahorros teniendo en cuenta la diferencia entre el valor del bien o servicio (precio ofrecido por el Proveedor en la licitación del acuerdo marco) y el precio final de la Orden de Compra. Este cálculo no incluye la diferencia entre el precio que pagaban las Entidades Estatales antes del acuerdo marco y el precio de referencia de estos que es un ahorro inicial cercano al 10% y que es adicional al de la tabla anterior. El cálculo de ahorro en eficiencia es importante porque con los instrumentos de agregación de demanda las Entidades Estatales reducen el tiempo invertido en un Proceso de Contratación sustancialmente, de 3 o 4 meses a unos minutos o a un mes para aquellos instrumentos en los que se requiere cotización y además hay un ahorro en costos administrativos y de asesores que es considerable.

3. REFLEXIONES SOBRE LAS PERSPECTIVAS EN EL SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATOS DE COLOMBIA

Así las cosas, es claro que el sistema de compra y contratación pública del país, desde la creación de la ANCCE, ha atravesado un cambio de enfoque en donde resulta victoriosa la visión economicista sobre los contratos públicos. Es decir, la Agencia como el organismo rector en materia de compras y contratos del Estado ha empezado a implementar un modelo pensado en la utilidad pública, la racionalidad económica y la optimización presupuestal.

Este enfoque ciertamente es novedoso para el país y por lo mismo enfrenta duras contradicciones con el modelo burocrático y normativo que por años ha implementado Colombia para realizar sus adquisiciones. En este sentido, la Agencia y sus acciones institucionales enfrentan diversos desafíos que van desde la ingeniería institucional del Estado hasta lo que se podría denominar una “cultura organizacional” que aleja la concepción del valor por dinero de la práctica cotidiana del país.

Es así, como en el presente capítulo se realizará un análisis sobre los logros de la ANCCE detallados en el capítulo anterior con el fin de determinar hasta donde han llegado sus alcances, cuales son las limitaciones de la Institución y sus perspectivas más próximas a la luz de los marcos teóricos propuestos para analizar este fenómeno. Para tal propósito se examinará en detalle la estrategia de la Agencia que se encuentra sustentada en siete principios y siete acciones para revolucionar el modelo de compras y contratos del Estado.

En este sentido, es de esperar que al analizar una a una las variables que integran la estrategia misional de la ANCCE puedan determinarse sus resultados, obstáculos y perspectivas que permitirán validar la hipótesis inicialmente propuesta para el presente trabajo investigativo.

A propósito del diagnóstico de la estrategia que la Agencia ha venido implementando dentro del marco de sus funciones, las entrevistas que se realizaron a los funcionarios de la ANCCE se orientaron a hacer una indagación sobre el estado de

las siete acciones de la estrategia y en este orden de ideas en el presente capítulo se evidenciarán tanto los informes oficiales como las opiniones dadas por la Agencia.

3.1 POSICIONAMIENTO DE LA COMPRA Y CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO UN ASUNTO ESTRATÉGICO DEL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO

En los cuatro años de gestión de la ANCCE ha sido claro en su discurso misional, difundido principalmente por la Dirección de la Institución, un ánimo pedagógico que ha estado sustentado en dos ideas: a) la concepción de un sistema de compras y contratos con valor estratégico para el país y b) darle una perspectiva interdisciplinar a las compras y contratos públicos en Colombia. Ambas premisas apuntan al entendimiento de las compras y contratos del Estado como un fenómeno más complejo que debe atender a otras variables aparte de la jurídica que ha sido la tradicionalmente abordada en esta materia.

Ahora bien, poder hacer una evaluación sobre el posicionamiento de la compra y la contratación pública como un asunto estratégico del Estado no resulta del todo sencillo y puede ser un ejercicio apreciativo y subjetivo. No obstante, pueden ser evidenciadas diversas acciones que la Agencia ha implementado con el fin de lograr dicho posicionamiento.

En primer lugar, la ANCCE ha desarrollado una labor importante de difusión sobre su quehacer institucional a través de talleres de capacitación a los funcionarios públicos sobre las nuevas directrices de la Agencia, las herramientas y plataformas implementadas. Estas jornadas de capacitación han sido apoyadas con la generación de material impreso ampliamente distribuido a los funcionarios públicos que contratan en las Intuiciones del Estado con el fin de resumir la normatividad y los mecanismos implementados por la ANCCE.

Así mismo, la Institución ha desarrollado jornadas de capacitación con el sector privado con el fin de divulgar las herramientas implementadas para lograr un entendimiento entre los oferentes de bienes y servicios que el estado compra y contrata.

Así las cosas, es posible determinar un interés publicitario por parte de la Agencia sobre sus funciones, alcances y soportes institucionales. No obstante, es posible detectar unas limitantes asociadas a la estrategia de posicionamiento y con ello poder establecer unas perspectivas próximas en este aspecto.

Lo primero, es que la concepción de un sistema de compras y contratos es aún embrionaria, porque si bien, en términos institucionales la Agencia subsana el vacío de una entidad rectora en temas de compras y contratos para el país, no es todavía palpable una institucionalidad robusta a nivel nacional que aborde las compras y contratos como un sistema integrado, coordinado, informado y autónomo.

En este sentido, son evidentes ciertas circunstancias que afectan la concepción de un sistema de compras y contratos. Lo primero, es que aun la plataforma de SECOP II no es de obligatorio uso para todas las instituciones del Estado, por lo cual es importante avanzar en la migración a esta plataforma con el fin de consolidar los procesos contractuales en línea que les permitan a las instituciones estatales un acceso simétrico a la información de sus compras que les propicien hacer adquisiciones más racionales.

Si bien, la ANCCE, es la encargada de liderar la política pública de compras y contratos del Estado, sigue siendo una Institución pequeña con tan solo cuarenta funcionarios y cuyo enfoque principal está siendo el desarrollo de instrumentos de agregación de demanda.

Al respecto surgen dos reflexiones: primero, es sumamente complejo que una sola institución -o al menos una tan pequeña- articule el sistema de compras y contratos del país, por lo cual es importante robustecer la Agencia y aumentar el apalancamiento con otras instituciones del Estado definiendo los alcances y las competencias de cada una. Segundo, la política pública de compras y contrataos no puede referirse únicamente a los instrumentos de agregación de demanda, que si bien son un avance significativo, ignoran temas muy neurálgicos como la falta de transparencia y la planeación en los contratos que resultan ser las llaves del desvío de recursos y la corrupción pública.

En este sentido, el posicionamiento de la compra y la contratación pública como un asunto estratégico del Estado implica que la institucionalidad esté coordinada por un sistema de compras y contratos, es decir, es necesario consolidar la visión sistemática de este aspecto. Así mismo, demanda un cambio de concepción por parte los partícipes de la compra pública para aproximarse al fenómeno contractual del país como un ejercicio interdisciplinario en el cual las variables económicas y no las legales condicionaran la toma de decisión.

3.2 FORTALECIMIENTO DE LAS COMPETENCIAS DE LOS PARTÍCIPES EN LA COMPRA PÚBLICA

El Decreto 1510 de 2013 proferido por la ANCCE estableció a los siguientes actores como los partícipes de la compra pública en el país: a) Las Entidades Estatales que adelantan Procesos de Contratación b) Colombia Compra Eficiente c) Los oferentes en los Procesos de Contratación d) Los contratistas e) Los supervisores f) Los interventores g) Las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos cuando ejercen la participación ciudadana en los términos de la Constitución Política y de la ley. El Decreto 1510 fue reemplazado por el Decreto 1082 de 2015 al cual se referirá esta tesis como el Decreto Único Reglamentario del Sector Planeación, DURP.

El fortalecimiento de las competencias de los partícipes de la compra pública resulta ser uno de los aspectos más desafiantes para la Agencia. Es claro que cada partícipe de la compra pública es un nicho sumamente complejo, numeroso y particular. En su informe del 1 de octubre de 2015, la Dirección de la ANCCE reconoció como una tarea pendiente “*diseñar el programa de formación para los compradores públicos y organizar la primera cohorte*” (Colombia Compra Eficiente 2015, pág. 9).

En este sentido, la Agencia ha desarrollado una labor importante en la capacitación de funcionarios públicos para la socialización de los Acuerdos Marco de Precios, la implementación del SECOP II, el uso de la Tienda Virtual del Estado, la configuración del Plan Anual de Adquisiciones y la creación del Plan Anual de Adquisiciones entre otras áreas de capacitación en las que la Agencia ha incursionado.

Así mismo, en las XIII Jornadas de Contratación Pública celebradas en octubre de 2015 la Agencia desarrolló conferencias relacionadas con el valor estratégico de la compra y contratación pública en cada uno de las etapas del proceso de contratación desde la planeación del contrato hasta la ejecución y liquidación de los mismos.

La ANCCE diseñó un portafolio de capacitaciones no magistrales dirigido a los partícipes de la compra pública. En el transcurso de 2014, la Agencia directamente ofreció capacitación presencial y virtual a aproximadamente 1.600 personas en temas como el valor estratégico del sistema de compra pública, el DURP (motivaciones y cambios) y el uso de las herramientas dispuestas por la ANCCE para los partícipes de la compra pública tales como manuales, guías y las herramientas de E-Procurement.

Entre agosto y noviembre la ANCCE acompañó por segundo año consecutivo a la Gobernación de Antioquia en la Feria de la Transparencia y visitó 15 municipios de Antioquia en el marco de la Feria de la Transparencia en donde atendió las dudas de funcionarios públicos y ciudadanos. En 2014 la Agencia acompañó al Instituto de Estudios del Ministerio Público en las jornadas de capacitación llevadas a cabo a más de 700 personeros municipales, procuradores regionales y provinciales y demás funcionarios de la administración municipal y departamental de todo el país en contratación pública y en la ley de transparencia y acceso a la información.

Aproximadamente el 25% de los eventos de sensibilización y formación fueron organizados por terceros y contaron con la participación de funcionarios de la ANCCE como invitados de los organizadores. Entre las organizaciones con las que Colombia Compra Eficiente trabajó de manera articulada están las cámaras de comercio del país, la Sociedad Colombiana de Ingenieros, la Cámara Colombiana de Infraestructura, la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–, Fedemunicipios, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República y las contralorías regionales.

Finalmente, en 2014 la Agencia en asocio con Foros Semana organizó 12 foros en Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Barranquilla, Cali, Villavicencio, Tunja, Pasto, Leticia y San Andrés. El propósito de estos foros fue presentar el valor estratégico del sistema de compra pública a las Entidades Estatales de nivel territorial

y a los proveedores, y presentar los instrumentos y herramientas diseñadas por la ANCCE para generar mayor valor por dinero en el sistema de compra pública. En 2014 Colombia Compra Eficiente inició la planeación para los Procesos de Contratación para el diseño de un programa de formación dirigido a los compradores públicos, la implementación del programa de formación y la certificación de los compradores públicos (Colombia Compra Eficiente 2014, pág. 2)

En el mismo sentido, la Agencia desarrollo una plataforma de consulta para los partícipes de la compra pública ampliamente utilizada por los funcionarios públicos que contratan. La Mesa de Servicio está encargada de atender, hacer seguimiento y solucionar de manera eficaz los requerimientos de los partícipes de la compra pública, mejorar el desempeño del sistema de compras y contratos y reducir los costos de transacción en los procesos de contratación.

La Mesa de Ayuda o help desk ofrece una primera línea de soporte técnico para resolver en el menor tiempo las interrupciones del servicio (incidentes y problemas técnicos). La Mesa de Servicio además de resolver las interrupciones del servicio ofrece soporte para garantizar la continuidad, disponibilidad y calidad de los servicios ofrecidos por la ANCCE. Según el informe socializado en octubre de 2015, del 1 de enero al 15 de septiembre de 2015 se reportaron 2530 consultas en la mesa de servicios.

Así las cosas, la Agencia ha desarrollado una labor de capacitación orientada principalmente a los funcionarios públicos que contratan. Es decir, a uno de los partícipes de la compra pública. No obstante, aún existen importantes vacíos en la estrategia de fortalecimiento de competencias en los oferentes en los procesos de contratación, los contratistas, los supervisores, los interventores, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos. Así mismo, es importante que los esfuerzos de la Agencia por fortalecer las competencias de los partícipes de la compra pública logren llegar a un mayor número de actores inmersos en el sistema de compra y contratación a nivel nacional, para lo cual sigue siendo una necesidad su aumento institucional-estructural y el apoyo de las demás entidades estatales que se relacionan con contratación pública.

La labor de capacitación es sumamente compleja y de cierta manera la Agencia está condicionada a la voluntad de los partícipes de la compra pública para capacitarse. En este sentido, la Agencia enfrenta diversos desafíos en este aspecto de su estrategia: a) existe una limitante institucional-estructural para capacitar de manera efectiva a todos los partícipes de la compra pública, lo que implica que debe replantear sus estrategia de aproximación a cada uno de los actores de la compra pública y b) la Agencia cumple un rol facilitador para implementar un sistema de compras y contratos que creó, pero donde no tiene las herramientas necesarias para garantizar su implementación debido a su imposibilidad de condicionar institucionalmente a las entidades para implementar el racionamiento de mayor valor por dinero. debido a la existencia de Instituciones como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, quienes también se pronuncian sobre aspectos contractuales y tienen herramientas disciplinarias y fiscales para condicionar el obrar de los partícipes de la compra pública de manera más efectiva que la ANCCE.

3.3 E-PROCUREMENT

La plataforma E-Procurement es uno de los aspectos más desarrollados de la estrategia de la ANCCE mediante el SECOP II que fue explicada en el título 2.2 del Capítulo 2. Esta plataforma pretende modernizar el sistema de compras y contratos del Estado haciendo los procedimientos totalmente virtuales apuntando a generar trámites más eficaces, transparentes y oportunos.

La plataforma del SECOP II es una evolución necesaria para el sistema de compras y contratos públicos y ciertamente ayuda en la misión de consolidar un sistema robusto en la materia permitiendo procedimientos más efectivos, eficaces y económicos generando un mayor valor por dinero.

SECOP II tiene como retos más destacados su despliegue a todas las entidades del nivel nacional, departamentos, capitales de departamento y municipios de categoría especial 1, 2,3, se espera que para el 2016 más de 4000 instituciones del Estado

implementen esta plataforma para realizar sus procesos de contratación pública para lo cual será un reto importante garantizar la sostenibilidad tecnológica del SECOP II.

Por último, la plataforma E-Procurement desarrollada por la ANCCE debe apuntar al mejoramiento de la transparencia en los procedimientos de compra y contratación pública. Si bien, en las entrevistas entabladas con los funcionarios de la Agencia el tema de la transparencia no se manifestó como el principal para la Institución entendiendo que es una competencia de la Secretaria de Transparencia resulta de suma importancia: a) reconocer que la ANCCE no solo puede dedicarse a estructurar mecanismos de agregación de demanda, también debe desarrollar estrategias que combatan la falta de transparencia teniendo en cuenta que esto repercute directamente en la falta de generación de mayor valor por dinero y b) establecer una estrategia de política pública articulada con las instituciones competentes para hacer más transparentes los procedimientos de compra y contratación del Estado que vayan más allá de publicar los contratos que las entidades celebran, porque si bien, cerca del 90% de las instituciones publican sus procesos, los desvíos presupuestales y casos de corrupción siguen siendo una constante que a todas luces impedirá que el sistema de compras y contratos de Colombia genere mayor valor por dinero.

3.4 MODERNIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA LEGAL DEL SISTEMA DE COMPRA Y CONTRATACIÓN PÚBLICA

Como fue esbozado en el capítulo primero, una de las mayores complejidades del sistema de compra y contratación pública en el país obedece a una contradicción existente entre la rigidez de la norma que naturalmente ha orientado las compras y contratos públicos y la necesidad de resolver administrativamente los requerimientos de bienes y servicios que los ciudadanos y la administración pública demandan, que muy al contrario de la ley son dinámicos y requieren una lógica más específica y no general como la de la norma.

En este sentido, es completamente clara la necesidad institucional de la Agencia de cerrar la brecha entre los requerimientos legales y las dinámicas administrativas del sistema de compras y contratos estatales. Al respecto, las incursiones en materia de modernización de la estructura legal del sistema de compra y contratación pública por parte de la ANCCE se remiten principalmente a: a) la expedición del Decreto 1510 de 2013, que posteriormente sería recogido en el Decreto 1082, DURP b) la expedición de manuales, guías y documentos tipo para orientar normativa y administrativamente los procedimientos contractuales y c) el proyecto síntesis.

El Decreto 1510 de 2013 recogido en el DURP reglamenta el sistema de compra y contratación pública en Colombia. Este Decreto desarrolla la Ley 1150 de 2007 y el Decreto-ley número 4170 de 2011 con el fin de que la ANCCE pueda diseñar, organizar y celebrar acuerdos marco de precios, así como diseñar y proponer políticas y herramientas para la adecuada identificación de riesgos de la contratación pública y su cobertura.

El Decreto reconoce la necesidad de incorporar a la reglamentación las mejores prácticas internacionales en la planeación de la contratación y la compra pública, hacer ajustes en el Registro Único de Proponentes, en la capacidad residual, la subasta inversa, el concurso de méritos, la aplicación de acuerdos comerciales y el régimen de garantías, entre otros.

Al igual que ajusta la reglamentación del sistema de compras y contratación pública a la institucionalidad creada con la expedición del Decreto-ley número 4170 de 2011 y sus funciones siendo conveniente mantener en un solo instrumento la reglamentación aplicable al sistema de compra y contratación pública.

En este sentido, el DURP se convierte en el principal documento legal que apunta a la estrategia de modernización de la estructura legal de las compras y contratos públicos realizando modificaciones procedimentales sobre algunos mecanismos de contratación e introduciendo normativamente los Acuerdo Marco de Precios, el aporte más significativo de este Decreto.

Al respecto, es importante analizar: a) el Decreto es una norma jurídica aplicable a la nueva concepción del sistema de compras y contratos. No obstante, es un cuerpo normativo que si bien desarrolla los principios del Estatuto General de la Contratación, Ley 80 de 1993, no establece reglas que detallen de forma exhaustiva todas las consecuencias aplicables a un supuesto de hecho y b) el DURP es insuficiente en cuanto a la concepción de un sistema nacional de compras y contratos por lo cual se debe analizar la necesidad y conveniencia de realizar una reforma a las leyes de contratación vigentes con el fin de determinar si la noción del valor por dinero implica una modificación institucional de mayor envergadura. En cuanto a la expedición de manuales, guías y documentos tipo que la ANCCE ha venido profiriendo es importante destacar que resultan sumamente útiles para especificar y explicar los cambios introducidos por el DURP, la forma de implementación de las herramientas que ha diseñado la Agencia, al igual que la aclaración de procedimientos, documentos y trámites relacionados con las compras y contratos. Esto facilita a los partícipes de la compra pública entender y aplicar los cambios promovidos por la Agencia. En este sentido, la estrategia de capacitación a los partícipes de la compra pública será de suma importancia para garantizar el éxito en la implementación de los cambios que esperan modernizar la estructura legal del sistema de compras y contratos públicos.

Por otra parte, la Agencia ha desarrollado el aplicativo virtual Síntesis a través del cual los usuarios pueden conocer la normativa que incluye leyes y decretos con concordancias y los documentos que contienen los diferentes desarrollos jurisprudenciales de las altas cortes y tribunales de arbitramento sobre contratación estatal. Además tienen acceso a fichas de análisis que resaltan los elementos más relevantes de cada sentencia, así como las síntesis documentales en donde se consolidan las diferentes posiciones de las altas cortes a lo largo de los años sobre la materia. Al respecto, Síntesis es un aplicativo que resulta útil para almacenar y sistematizar toda la información relacionada con las compras y contratos públicos permitiendo administrar los numerosos documentos jurídicos relacionados con el tema.

Así las cosas, la Agencia tiene enormes desafíos relacionados con la modernización de la estructura legal del sistema de compras y contratos teniendo en cuenta que el paradigma propuesto por la ANCCE implica también un cambio en la concepción jurídica de los procedimientos contractuales del Estado haciéndolas más interdisciplinarias teniendo conciencia sobre el funcionamiento del mercado y la generación de mayor valor por dinero.

3.5 MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE COMPRA Y CONTRATACIÓN PÚBLICA

Las acciones de modernización de los sistemas de compra y contratación pública que la ANCCE ha implementado pueden dividirse de la siguiente forma: a) las relativas a las plataformas virtuales, b) las relativas a las herramientas administrativas creadas por la Agencia y c) las relativas a la medición del comportamiento del sistema de compras y contratos públicos.

Así las cosas, en el primer aspecto se encuentran la Tienda Virtual del Estado, SECOP II y Síntesis como las tres plataformas virtuales desarrolladas para las compras online del Estado, los trámites contractuales virtuales y la realización de consultas jurídicas en un aplicativo que ordena y sistematiza la información.

La creación de las plataformas virtuales para realizar diversas operaciones relacionadas con las compras y contratos estatales es uno de los mayores avances en la modernización del sistema y más allá, en la sistematización misma de las compras y contratos públicos, permitiendo a los partícipes del sistema de compras y contratos acceder a información oportuna y sistematizada a la vez que se puedan realizar los procedimientos contractuales disminuyendo los costos de transacción.

El reto radica en universalizar el sistema de compras y contratos en todo el territorio nacional apoyando a las Instituciones del nivel territorial que con frecuencia presentan más inconvenientes en la implementación de los mecanismos propuestos por la ANCCE.

Por otra parte, el sistema de compras y contratos debe robustecerse para modernizar y hacer más ágiles y transparentes los procedimientos contractuales que

no se pueden suscribir mediante agregación de demanda, es decir, aquellos bienes o servicios que no tienen características técnicas uniformes como las obras públicas, las consultorías etc. y sobre las cuales existe un compromiso presupuestal sumamente importante para el país.

De otro lado, las herramientas administrativas creadas por la Agencia se resumen principalmente en la formalización e implementación de los Acuerdos Marco de Precios, la utilización del clasificador único del precios de las Naciones Unidas y la elaboración de los manuales, guías y documentos tipo que orientan los procedimientos de compra y contratación pública. Al respecto, el avance en la estandarización de procedimientos y la agregación de demanda permiten que el Estado pueda actuar como un solo comprador lo que resulta estratégico para desenvolverse en el mercado. No obstante, el reto de la Agencia radica en jalonar a la institucionalidad estatal para que sus operaciones se inscriban en los mecanismos que la ANCCE ha sugerido, para tal propósito avanzar en una nueva legislación realmente vinculante para las instituciones será una clave importante en ese proceso.

En 2013 la ANCCE contrató una consultoría como consecuencia de un concurso de méritos para diseñar indicadores del sistema de compra pública que permitan medir el comportamiento del sistema respecto de sus objetivos y también la eficiencia de las decisiones de política pública y la incidencia de los instrumentos que la Agencia pone a disposición de los partícipes de la compra pública. El 23 de abril de 2014, Colombia Compra Eficiente validó el diseño del tablero de control con: (a) responsables de política de las Entidades Estatales, el grupo de Sinergia del Departamento Nacional de Planeación -DNP- y las Direcciones de Presupuesto y Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y (b) expertos internacionales en el sistema de compra pública. En junio, Colombia Compra Eficiente presentó en la reunión de líderes de los sistemas de compra pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-, el avance del trabajo y los indicadores con los cuales medirá el comportamiento del sistema de compra pública de Colombia. Colombia Compra Eficiente tendrá indicadores para las siguientes dimensiones: (a) valor por dinero; (b) integridad y transparencia en la competencia; (c) rendición de cuentas; y (d) manejo

del Riesgo. De los 23 indicadores, 8 no pueden ser medidos con la información actualmente disponible pues requieren de la información que arrojará el SECOP II. Colombia Compra Eficiente iniciará la tarea de medición con estos indicadores en el segundo semestre de 2015 (Colombia Compra Eficiente 2015, pág. 7).

La medición de indicadores de eficiencia del sistema de compras y contratos públicos es un asunto que hasta ahora la Agencia se encuentra desarrollando y resulta ser neurálgico para determinar las fallas y soluciones en materia de compras y contratos estatales con el fin de evaluar los impactos que la estrategia de la ANCCE ha tenido en el país.

3.6 ASISTENCIA TÉCNICA A LOS PARTÍCIPES DE LA COMPRA PUBLICA A NIVEL TERRITORIAL

La asistencia técnica a los partícipes de la compra pública a nivel territorial es uno de los aspectos en los cuales se evidencia menor claridad en términos de los avances que la Agencia ha tenido. La ANCCE reconoce la importancia en la reducción de las desigualdades regionales y de las brechas de oportunidades que existen en Colombia y al respecto ha hecho que el sistema de compras y contratos públicos (SCPC) llegue a todas las regiones del país teniendo un impacto directo en la oferta de bienes y servicios en todas las zonas de Colombia y en consecuencia, ha fortalecido la capacidad de los entes territoriales y municipales para gestionar eficientemente y con transparencia su contratación que propicie el desarrollo regional.

No obstante, aún no es medible hasta qué punto la Agencia ha podido realizar un soporte técnico al nivel territorial teniendo en cuenta que para tales efectos solo está dispuesta la Mesa de Servicios de Colombia Compra Eficiente que según sus dos informes de gestión publicados sobre los años 2013 y 2014 establecen: a) Colombia Compra Eficiente recibió 11.057 pqr's en el 2013 de las cuales respondió 10.890, es decir el 98,5% y el restante continuó su trámite en el año 2014. Del total de radicados 1.999 fueron peticiones, 1 queja, 105 reclamos y 8.952 solicitudes. El informe cubre el periodo comprendido entre el 2 de abril de 2012 y el 31 de diciembre de 2013

(Colombia Compra Eficiente , 2014). b) En 2014 la ANCCE recibió 3.900 consultas sobre la aplicación de la normativa en los Procesos de Contratación. Estas consultas permiten a la ANCCE establecer en qué áreas es necesario tener un pronunciamiento general a través de una Circular Externa o de la elaboración de una guía o un manual.

Las consultas recibidas son clasificadas en tres grupos de acuerdo con su complejidad: baja, media y alta, de acuerdo con el tema de la consulta. La gran mayoría de las consultas están clasificadas en complejidad media, casi el 80%, mientras que las consultas de complejidad alta alcanzan el 7%. Los temas de mayor consulta están relacionados con la obligatoriedad de la publicidad en el SECOP, el RUP, los requisitos habilitantes, las modalidades de selección y la aplicación de la ley de garantías (Colombia Compra Eficiente 2015, pág. 3)

Como se evidencia no resulta claro de las consultas recibidas por la Mesa de Servicios de la ANCCE, cuales ofrecieron soporte técnico a los partícipes del sistema de compras y contratos públicos a nivel territorial. En este sentido, la estrategia de medición de impacto de la Agencia deberá también establecer patrones de medida sobre la cantidad y calidad del soporte técnico ofrecido en el nivel territorial.

En este sentido, se reitera la importancia de afianzar el sistema de compras y contratos públicos en el nivel territorial con el fin de lograr una política pública nacional que genere mayor valor por dinero.

3.7 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En las entrevistas sostenidas con los funcionarios de la ANCCE fue reconocido que esta es una de las estrategias menos desarrolladas de la Agencia y al respecto se ha venido trabajando en un proyecto de Manual de participación ciudadana en el sistema de compras y contratación pública.

El borrador del Manual establece que en el sistema de compras y contratación pública la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil pueden hacer participación en la gestión contractual de las Entidades Estatales para aumentar la eficiencia, eficacia, economía, promoción de la competencia, rendición de cuentas, publicidad y

transparencia, mediante la vigilancia y control ciudadano a los Procesos de Contratación en los términos de la Constitución Política y de la ley (Colombia Compra Eficiente 2014, pág. 2)

La participación ciudadana en el sistema de compras y contratación pública puede llevarse a cabo por los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en todas las etapas del Proceso de Contratación a saber: i) planeación; ii) selección; iii) contratación; iv) y ejecución (Colombia Compra Eficiente 2014, pág. 4)

En este sentido, el borrador establece que la participación ciudadana en la fase de planeación de los contratos es de suma importancia siendo esta la etapa de mayor aporte de la ciudadanía. El borrador del Manual propone una matriz que permite identificar las oportunidades en las cuales los ciudadanos pueden aportar en la generación del Plan Anual de Adquisiciones:

Tabla 1. Participación ciudadana en los Planes Anuales de Adquisiciones

Necesidades identificadas por la Entidad Estatal	Identificar si existen necesidades que no fueron tenidas en cuenta por la Entidad Estatal y que deberían ser tenidas en cuenta dada su relevancia e impacto para la comunidad.
	Identificar si dentro de las necesidades identificadas por la Entidad Estatal dentro de su proceso de planeación, existen algunas que son de poco impacto y relevancia y que por lo tanto no deberían ser tenidas en cuenta.
Bienes, Obras o Servicios identificados	Revisar si los bienes, obras o servicios identificados por la Entidad Estatal realmente satisfacen la necesidad.
	Identificar si existen alternativas más eficientes y/o eficaces que satisfacen las necesidades contempladas por la Entidad Estatal.
Valor estimado del contrato	Identificar si el valor estimado del contrato es adecuado.
Modalidad de selección del contratista	Identificar si la modalidad de selección señalada por la Entidad Estatal es la indicada de acuerdo con la ley.

Fecha aproximada en la cual iniciara el Proceso de Contratación	Identificar si es necesario modificar la fecha de iniciación de algunos de los Procesos de Contratación cuando existan necesidades que deban ser atendidas de forma prioritaria.
	Identificar la fecha aproximada de iniciación del Proceso de Contratación con el fin de establecer las fechas relevantes de los Procesos identificados como relevantes.

Fuente: Colombia Compra Eficiente

En cuanto a la publicación de los documentos del proceso de contratación, las entidades estatales deben publicar el aviso de convocatoria, los estudios y documentos previos, el proyecto de pliego de condiciones, la invitación a participar para los Procesos de Contratación de mínima cuantía y la minuta del contrato, dependiendo de la modalidad de selección, para que los interesados presenten sus comentarios y sugerencias a los documentos. Con base en los documentos publicados por la Entidad Estatal, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil pueden identificar:

- Si el objeto del contrato es el adecuado para resolver la necesidad identificada por la Entidad.
- Si la Entidad Estatal cuenta con todas las autorizaciones, permisos y licencias en caso de que sean necesarias para la ejecución del contrato.
- Si la modalidad de selección del contratista es la idónea de acuerdo con lo establecido en la Ley.
- Si el valor estimado del contrato es adecuado.
- Si los criterios para seleccionar la oferta son claros, objetivos y permiten seleccionar la oferta más favorable para la Entidad.
- Si dentro del análisis de los Riesgos del Proceso de Contratación, existen Riesgos previsibles no contemplados por la Entidad Estatal. Igualmente, si el tratamiento del riesgo establecido por la Entidad es el más adecuado, teniendo en cuenta su costo y beneficio.
- Si las garantías son suficientes y proporcionales para cubrir los riesgos a los que está expuesta la Entidad Estatal.

- Si las causales de rechazo de las ofertas establecidas por la Entidad Estatal están consonancia con la ley, teniendo en cuenta que las ofertas no pueden ser rechazadas. (Colombia Compra Eficiente , 2014)

En la etapa de selección, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil pueden presentar observaciones al proyecto de pliego de condiciones que consideren pertinentes, las cuales deben ser respondidas por la Entidad Estatal indicando por qué las acoge o rechaza. Igualmente, una vez la Entidad Estatal publica el informe de evaluación, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil pueden solicitar acceso a las ofertas presentadas dentro del Proceso de Contratación, para revisar la evaluación que realiza la Entidad Estatal. En caso de encontrar inconsistencias en la evaluación, pueden acudir al derecho de petición para presentar sus observaciones. Finalmente, los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil pueden asistir a todas las audiencias públicas de los Procesos de Contratación. Para el caso de la licitación pública existen dos audiencias que son obligatorias: i) audiencia de asignación de Riesgos y aclaración del pliego de condiciones, y ii) adjudicación (Colombia Compra Eficiente 2014, pág. 6).

En la etapa de contratación, los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil pueden verificar que la Entidad Estatal: (i) suscribe el contrato, (ii) procede al registro presupuestal, (iii) publica oportunamente el contrato en el SECOP, y (iv) solicita las garantías exigidas y estas son aportadas por el contratista (Colombia Compra Eficiente 2014, pág. 6).

Los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil pueden verificar en la etapa de ejecución del Proceso de Contratación que el objeto del contrato sea ejecutado en debida forma, para lo cual pueden:

- Verificar el cumplimiento de los requisitos para la ejecución del Proceso de Contratación.
- Verificar que el contratista suscribe un contrato de fiducia mercantil para el manejo de los recursos entregados por la Entidad Estatal por concepto de anticipo.

- Solicitar a la Entidad Estatal la información relacionada con la ejecución del contrato, tales como informes sobre el cumplimiento del contrato, informes presentados por los supervisores o interventores, entre otros.
- Solicitar el acompañamiento preventivo de la procuraduría - Analizar y pronunciarse acerca de si la carga laboral del interventor es adecuada para permitir que desarrolle sus funciones de manera completa y responsable.
- Informar a los supervisores/interventores de circunstancias que ameriten sanciones o la aplicación de poderes excepcionales (si proceden).
- Solicitar información de la liquidación del contrato, para verificar: (i) si el objeto contractual fue cumplido a cabalidad, (ii) si las partes respetaron las condiciones del contrato y los plazos del mismo, (iii) si el contrato fue modificado, prorrogado o adicionado y las modificaciones fueron justificadas y aprobadas por el supervisor o interventor; (iv) si hay constancia de los pagos efectuados y si coinciden con lo pactado.
- Realizar visitas al sitio de las obras en contratos de obra pública.
- Los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil pueden verificar la entrega idónea de los bienes y servicios por parte del contratista, en contratos cuyo objeto sea la entrega de bienes o servicios (Colombia Compra Eficiente , 2014).

Así las cosas, el borrador de Manual desarrolla aspectos mencionados en la Ley 850 de 2003 por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Si bien, las oportunidades de participación ciudadana en los procedimientos contractuales son claras tanto en la ley como en lo que será este manual guía, el reto recae en hacer efectiva la creación y participación de las veedurías ciudadanas en los procesos contractuales y es allí donde se encuentra el desafío de la Agencia para incentivar la creación de veedurías que apoyen la generación de compras y contratos no solo transparentes sino también eficientes, eficaces y económicos generando mayor valor por dinero.

CONCLUSIONES

Esta investigación tenía como objetivo determinar la incidencia que la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente (ANCCE), ha tenido en la agilización y transparencia de los procedimientos de compra y contratación pública en el país. En este sentido, del presente estudio se pueden inferir cuatro conclusiones fundamentales.

La primera, es que efectivamente puede determinarse que desde la creación de la ANCCE, existe una incidencia de esta Institución en la forma en la que los partícipes de la compra pública abordan los procedimientos de compra y contratación pública en el país. Esta incidencia puede ser evidenciada en las acciones implementadas por la Agencia en el marco de su estrategia misional y que pueden resumirse en la generación de una plataforma E-Procurement, la implementación de mecanismos de agregación de demanda y la estandarización de procedimientos, documentos y herramientas administrativas.

No obstante, la incidencia de los mecanismos implementados por la Agencia, aun es débil si se tiene en cuenta el alcance de los mismos a la generalidad del sistema de compras y contratos públicos en todo el país. En este sentido, la compra pública en 2014 fue de 115 billones de pesos que representan el 16% del PIB del país y sobre el cual las compras realizadas por la Tienda Virtual del Estado llega al billón de pesos y los ahorros realizados por los instrumentos de agregación de demanda no llegan al medio billón de pesos. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la ANCCE es una institución nueva y por lo mismo es prudente evaluar los resultados en una cadena de tiempo más prolongada.

Al respecto, es previsible que la incidencia en el manejo del presupuesto público destinado a compras y contratos bajo el modelo de mayor valor por dinero propuesto por la ANCCE deba aumentar significativamente para poder establecerlo como una doctrina exitosa para el país. En este sentido, los mecanismos de agregación de demanda de bienes con requerimientos técnicos uniformes no resultaran siendo un mecanismo suficiente si se tiene en cuenta que los requerimientos del Estado colombiano superan ese estándar.

Así mismo, la plataforma E-Procurement deberá ser un mecanismo de cobertura nacional si se espera un avance tangible en la modernización del sistema de

compras y contratos estatales. Es previsible que el SECOP II necesite una importante estrategia en implementación y pedagogía en las entidades territoriales donde la Agencia aún no tiene una presencia institucional robusta y que resulta ser la clave para generar un sistema nacional de compras y contratos eficientes, eficaces y económicos generando mayor valor por dinero.

En el mismo sentido, la estandarización de procedimientos, documentos y herramientas administrativas, debe aumentar su naturaleza vinculante en las entidades estatales con el fin de afianzar procedimientos de compra y contratación más ágiles. Al respecto, la modernización del sistema legal que imprima la visión del valor por dinero en la compra pública es uno de los asuntos más transversales para alcanzar un mayor poder vinculante en las directrices de la Agencia que por lo pronto actúa como una entidad consejera.

Así pues, en segundo lugar, puede concluirse respecto de la visión del sistema de compras y contratos de la ANCCE, que la tensión existente entre el cuerpo normativo y los mecanismos administrativos representa uno de los mayores obstáculos en la estrategia misional de la Agencia. Con relación a este aspecto, es concluyente que la existencia de un cuerpo normativo en materia de contratación pública tan voluminoso como el colombiano aumenta la rigidez del sistema que se encuentra híper legalizado, por lo cual la actualización de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 es necesaria para enmarcar el modelo del valor por dinero en la Ley otorgándole un poder vinculante y una coherencia legal al sistema de compras y contratos públicos que la Agencia intenta consolidar.

En cualquier caso, como fue expresado en el marco teórico de la investigación, Colombia, al proclamarse constitucionalmente como un Estado de Derecho, privilegia la legalidad en la relación derecho-administración y por lo mismo el sistema de compras y contratos públicos al ser un mecanismo administrativo deberá estar sometido al imperio de la ley, que en nuestro caso no privilegia el modelo del valor por dinero en las compras públicas, de ser modificada la ley, la Agencia deberá administrar la tensión para generar mecanismos administrativos legales que a la vez resulten eficientes, eficaces y económicos.

En tercer lugar, fue evidenciado que la ANCCE ha sido creada como la institución encargada de generar la política pública que orienta el sistema de compras y contratación pública en el país. Al respecto, una de las conclusiones extraíbles al realizar una evaluación de las estrategias y acciones que la Agencia ha implementado, es la necesidad de: a) afianzar la política pública de compras y contratos del país y b) avanzar en la implementación de un sistema moderno y unificado de compras y contratos públicos.

En este sentido, la política pública de la ANCCE ha estado enfatizada en los funcionarios públicos que contratan, por lo cual debe ampliarse el espectro de impacto de la política pública a los oferentes, contratistas, interventores y veedores ciudadanos en todo el territorio nacional con el fin de integrar a todos los actores que resultan ser partícipes del sistema de compras y contratos públicos.

Así las cosas, la política pública de la Agencia tendrá, no solo que garantizar una mayor interrelación de los partícipes del sistema, también tendrá que desarrollar y fortalecer acciones que ayuden a solucionar problemas más allá de la falta de agregación de demanda, como la avalancha legislativa en materia de contratación, la capacitación a los partícipes de la compra pública en el modelo de valor por dinero, la falta de cumplimiento de los contratistas y la corrupción asociada a los procesos contractuales.

Así mismo, las estrategias de monitoreo y evaluación de la política pública que la Agencia lidera están pendientes por consolidarse para generar indicadores que permitan reorientar, evaluar y medir los resultados que ha tenido la implementación de las estrategias de la ANCCE.

Ahora bien, en cuanto al avance en la generación de un sistema moderno y unificado de compras y contratos estatales, es previsible que la Agencia expanda en todos los órdenes territoriales la plataforma E- Procurement o SECOP II, teniendo en cuenta que mediante este sistema unificado de adquisiciones estatales se podrá garantizar que los compradores públicos, proveedores, interventores, supervisores y veedores ciudadanos puedan realizar procedimientos de compra y contratación más ágiles y transparentes enmarcados en la generación de valor por dinero.

Por último, aunque la Agencia no asume como una de sus principales funciones la generación de procedimientos más transparentes en la compra y contratación pública, la investigación propuesta llama la atención sobre la importancia de establecer una mayor injerencia de la política pública de compras y contratos promovida por la ANCCE en los aspectos de transparencia pública.

La reflexión se establece teniendo en cuenta los rezagos del sistema de compras y contratos del Estado que han sido expuestos por la Contraloría General de la República en un informe del 2013 que aseveró que mediante los procesos de contratación directa en el país, de cada 100 pesos realmente se transforman en bienes o servicios el 35% de los recursos involucrados. En este sentido, resulta de suma importancia avanzar en la generación de procedimientos más transparentes que garanticen que la inversión de recursos por parte de la administración pública realmente se transforme en bienes y servicios.

Así las cosas, si bien se debe reconocer que existe un aspecto político en las políticas públicas pero que no deben confundirse los dos fenómenos, también es sano reconocer que la incidencia de las dinámicas políticas en la política de compras y contratos públicos ha sido tradicionalmente un obstáculo para generar un sistema de compras y contratos eficiente, eficaz y económico, realidad a la que la ANCCE tendrá que hacerle frente.

Bibliografía

Aragón, M. (s.f.). *Constitución y control del poder*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Ciudad Argentina.

Barajas, N. (2013). La investigación cualitativa. En M. C. Torregroza, *Cultura de la investigación para los estudios urbanos, políticos e internacionales*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Duverger, M. (s.f.). *Hacienda Pública*. Barcelona: Bosh Casa Editorial .

Germán Alfonso López, C. F. (2011). *El control político y judicial del Congreso: una aproximación al caso*. Universidad Surcolombiana.

Naranjo, C. E. (2008). *Repaso Historico-Analitico de la Contratacion Estatal en Colombia*. Bogota : Legis .

Rivero, J. (2002). *Paginas de Derecho Administrativo* . Bogota D.C : Temis .

Galves, R. N. (2007). *Eficacia del control fiscal en Colombia. Derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Hernández, A. (2006). Una Contraloría creíble y respetada. En C. G. República, *Control fiscal, funciones de advertencia y lucha contra la corrupción* . Bogotá.

Moreno, D. Y. (1998). *Régimen del control fiscal y del control interno*. Editorial Legis .

Capítulos de libro

- Buendía, H. G. (2013). La dos contralorías . En C. G. República, *Una visión transparente* (págs. 152- 186). Bogotá.
- Gamarra, A. H. (2013). La Contraloría General de la República: un debate que cumple 90 años. En C. G. República, *Una visión transparente Tomo I* (págs. 187-225). Bogotá.
- Gregorio Rodríguez, J. G. (1999). Tradición y enfoques de la investigación cualitativa. En J. G. Gregorio Rodríguez, *Metodología de la investigación cualitativa* (págs. 32-38). Málaga: Ediciones Aljibe .
- Restrepo, J. C. (2005). Hacienda Pública. En J. C. Restrepo, *Hacienda Pública* (págs. 323-330). Bogotá: Universidad Externado.
- Loewenstein, K. (1970). Controles intraórganos. En K. Loewenstein, *Teoría de la constitución* (págs. 232-321). Barcelona: Ediciones Ariel.
- Moreno, D. Y. (2006). La vigilancia fiscal en el derecho comparado. En D. Y. Moreno, *Derecho del control fiscal* (págs. 432-459). Grupo Editorial Ibañez.
- Moreno, D. Y. (2011). Introducción a la teoría del control. En D. Y. Moreno, *Derecho del control fiscal* (págs. 25-29). Bogotá: Escuela Superior de Administración pública.

Publicaciones periódicas académicas

- Almanza, Emilio Jose Archila Penalosa - Camilo Pabon. (2010). *Revista de Derecho y Economía*. Obtenido de <http://search.proquest.com.ez.urosario.edu.co/docview/1444654192/7B0F8EEB4BA94C5APQ/14?accountid=50434>
- Barros, P. M. (1 de Julio de 2010). *Revista de Ingenieria* . Obtenido de <http://eds.a.ebscohost.com.ez.urosario.edu.co/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=11&sid=3123fb1f-7f94-4b7c-a4ba-c190ac369808%40sessionmgr4002&hid=4211>
- Benavides, J. (Julio de 2010). Recuperado el 7 de Marzo de 2015, de <http://web.b.ebscohost.com.ez.urosario.edu.co/ehost/detail/detail?vid=6&sid=47de05e7-0f88-4733-8b4c-4f7255b357d4%40sessionmgr112&hid=106&bdata=Jmxhbm9ZXMmc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#db=a9h&AN=59977617>
- Benavides, J. (Julio de 2010). *EBSCO HOST*. Recuperado el 7 de Marzo de 2015, de EBSCO HOST:

<http://web.b.ebscohost.com.ez.urosario.edu.co/ehost/detail/detail?vid=6&sid=47de05e7-0f88-4733-8b4c-4f7255b357d4%40sessionmgr112&hid=106&bdata=Jmxhbm9ZXMmc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#db=a9h&AN=59977617>

Benavides, J. (1 de Julio de 2010). *Revista de Ingenieria* . Obtenido de <http://eds.a.ebscohost.com.ez.urosario.edu.co/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=8&sid=3123fb1f-7f94-4b7c-a4ba-c190ac369808%40sessionmgr4002&hid=4211>

Charris, H. O. (2003). Propuesta de un modelo de control fiscal para el Estado Colombiano:El Sistema de Control Fiscal Nacional. *Estudios Gerenciales ICESI*.

Colm, G. (1955). Pór qué la Hacienda Pública. En G. Colm, *Ensayos sobre Hacienda Pública y Política Fiscal* (pág. s.p). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

D.Kenney, C. (2001). Reflections on Horizontal Accountability:Democratic Legitimacy, Majority Parties and Democratic Stability in Latin America. *Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America* (pág. 36). Lindsey: University of Oklahoma.

Rincón Salcedo, J. (2012). DEL "DESCONTROL" DE LA PRODUCCIÓN NORMATIVA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA. *Universitas*, 319-337.

Olaya, U. A. (1996). Fundamentos constitucionales del control fiscal. En U. A. Olaya, *Fundamentos constitucionales del control fiscal* (págs. 460-481). Bogotá: Umbral.

Premchand, A. (2000). Scope of control: issues and resolution approaches . En A. Premchand, *Control of public money: The fiscal machinery in developing countries* (págs. 3-31). India: Oxford University Press.

Publicaciones periódicas no académicas

El Tiempo. (21 de diciembre de 2002). Demandan 9 investiduras. *EL TIEMPO*, pág. 2.

Otras Publicaciones

Asamblea Nacional Constituyente. (4 de Julio de 1991). Constitución Política de Colombia 1991. *Diario Oficial*. Bogotá.

- Castro, M. F. (s.f.). *El sistema nacional de evaluación de la gestión de Colombia*. World Bank .
- Colombia Compra Eficiente. (s.f.). *Colombia Compra Eficiente* . Recuperado el 5 de enero de 2016, de Colombia Compra Eficiente :
<http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/amp/20150819ReglamentoTVEC.pdf>
- Colombia Compra Eficiente . (1 de Octubre de 2015). *Colombia Compra Eficiente* . Recuperado el 6 de enero de 2016 , de Colombia Compra Eficiente :
http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/20150928_presentacion_paca_congreso_procuraduria.pdf
- Colombia Compra Eficiente . (20 de Febrero de 2013). *Colombia Compra* . Recuperado el 7 de Noviembre de 2015, de Colombia Compra :
<http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/manualclasificador.pdf>
- Colombia Compra Eficiente . (2014). *Informe de Gestion 2013*. Bogota .
- Colombia Compra Eficiente . (2014). *Informe de Gestión 2014* . Bogota .
- Colombia Compra Eficiente . (2014). *Informe de Gestión 2014*. Bogota .
- Colombia Compra Eficiente . (2015). *Informe de Gestion 2014* . Bogota .
- Colombia Compra Eficiente . (2015). *Informe de Gestion 2014*. Bogota .
- Colombia Compra Eficiente . (21 de Febrero de 2013). *Colombia Compra*. Recuperado el 8 de Noviembre de 2015, de Colombia Compra:
http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/acuerdos_marco.pdf
- Colombia Compra Eficiente . (21 de Febrero de 2014). *Colombia Compra* . Recuperado el 7 de 11 de 2015, de Colombia Compra :
<http://www.colombiacompra.gov.co/es/manuales-y-documentos-tipo>
- Colombia Compra Eficiente . (22 de Febrero de 2013). *Colombia Compra*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2015, de Colombia Compra:
<http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/manualpaa.pdf>
- Colombia Compra Eficiente . (31 de diciembre de 2014). *Colombia Compra Eficiente* . Recuperado el 7 de enero de 2016, de Colombia Compra Eficiente :

http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/publicfiles/20141231_manual_participacion_ciudadana_sistema_compras_contratacion_publica.pdf

Colombia Compra Eficiente . (9 de Mayo de 2014). *colombiacompra.gov.co* .

Recuperado el 7 de 11 de 2015, de colombiacompra.gov.co :

<http://www.colombiacompra.gov.co/es/manuales-y-documentos-tipo>

Colombia Compra Eficiente . (s.f.). *Colombia Compra*. Recuperado el 8 de Noviembre de 2015, de Colombia Compra:

<https://community.secop.gov.co/STS/Users/Login/Index?SkinName=CCE>

Colombia Compra Eficiente . (s.f.). *Colombia Compra*. Recuperado el 8 de Noviembre de 2015, de Colombia Compra:

<https://community.secop.gov.co/STS/Users/Login/Index?SkinName=CCE>

Colombia Compra Eficiente. (16 de Septiembre de 2013). *Colombia Compra*.

Recuperado el 7 de Noviembre de 2015, de Colombia Compra:

<http://www.colombiacompra.gov.co/es/manuales-y-documentos-tipo>

Colombia Compra Eficiente. (s.f.). *Compracolombia*. Recuperado el 21 de Febrero de 2014, de Compracolombia: <http://www.colombiacompra.gov.co/es/colombiacompra-eficiente>

Colombia, O. d. (2004). *Proyecto de ley N° 181 de 2004, Senado, Control Fiscal*. Bogotá.

Comercio, O. M. (2015). *WTO*. Recuperado el 21 de Febrero de 2015, de WTO:

http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/overview_s.htm

CONPES. (31 de Julio de 2002). *Colombiacompra* . Recuperado el 21 de Febrero de 2015, de Colombiacompra :

<http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/conpes3186.pdf>

Contraloría General de la República . (2013). *Informe de Auditoría- Unidad Administrativa Especial Colombia Compra Eficiente*. Bogota.

Cuervo, J. I. (2013). La Contraloría General: se necesita una reforma. *Razón Pública*, 2.

Diego Dorado, C. J. (2011). SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS (SINERGIA) – LOGROS, RETOS Y PERSPECTIVAS DE SINERGIA. *V Reunión de la Red de Monitoreo y Evaluación de Latino América y el Caribe: Desafíos y oportunidades para la institucionalización de los sistemas regionales* (pág. 11). World Bank.

- Dimitri, N. (1 de Junio de 2013). *EBSCOHOST*. Recuperado el 22 de Marzo de 2015, de EBSCOHOST:
<http://web.b.ebscohost.com.ez.urosario.edu.co/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=119dc1c4-2401-463c-96f2-e21c54975506%40sessionmgr115&vid=6&hid=128>
- Direccion Nacional de Planeacion DNP. (5 de Septiembre de 2002). *DNP*. Obtenido de DNP:
https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos_Economia/205.PDF
- ECOPEPETROL. (s.f.). *Ecopetrol* . Recuperado el 4 de 3 de 2014, de
<http://www.ecopetrol.com.co/contenido.aspx?catID=149&conID=255>
- El Tiempo. (21 de diciembre de 2002). Demandan 9 investiduras. *EL TIEMPO*, pág. 2.
- Florez, C. E. (s.f.). *Repado Historico-Analitico de la Contratacion Estatal en Colombia* .
- Gorbaneff, Y. (enero de 2003). *datateca.unad.edu.co* . Recuperado el 22 de marzo de 2015, de datateca.unad.edu.co:
http://datateca.unad.edu.co/contenidos/101001/problemas_teoricos_de_la_Contratacion.pdf
- Hernandez, V. R. (2011 de Junio de 2011). *EBSCO HOST*. Recuperado el 7 de Marzo de 2015, de EBSCO HOST:
<http://web.b.ebscohost.com.ez.urosario.edu.co/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=47de05e7-0f88-4733-8b4c-4f7255b357d4%40sessionmgr112&vid=4&hid=106>.
- National Audit Office. (2013). *NAO*. Recuperado el 19 de enero de 2016, de NAO:
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/02/vfmprocurementguide.pdf>
- O'Donnell, G. (1999). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of democracy*, 112-126.
- O'Donnell, G. (January de 1994). Delegative Demorcracy. *Journal of democracy*, 5(1), 55-69.
- Office, N. A. (2013). *About us*. Recuperado el 12 de Octubre de 2014, de What we do:
<http://www.nao.org.uk/about-us/what-we-do/>

- Organizacion Mundial del Comercio. (2015). *WTO*. Recuperado el 21 de Febrero de 2015, de WTO:
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/overview_s.htm
- Pardo, J. H. (s.f.). Régimen de contratación pública: ¿cómo empezará a regir el Decreto 1510 del 2013? *Ambito Juridico*.
- Pardo, J. H. (s.f.). Régimen de contratación pública: ¿cómo empezará a regir el Decreto 1510 del 2013? *Ambito Juridico* .
- Perdomo, J. V. (1980). El control político en el sistema constitucional colombiano. *Revista del colegio mayor de nuestra señora del rosario*, 112.
- Roncansio, J. J. (2011). *Bdigital*. Recuperado el 4 de 3 de 2014, de
<http://www.bdigital.unal.edu.co/636/5/9789587194029.03.pdf>
- Rondón, G. (12 de Agosto 2014). Intervención como candidato a Contador ante el Congreso de la República. Bogotá.
- Santos, J. M. (3 de Noviembre de 2011). *Alcaldia Bogota* . Recuperado el 21 de Febrero de 2015, de
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44643>
- Santos, Juan Manuel. (3 de Noviembre de 2011). *Alcaldia Bogota*. Recuperado el 21 de Febrero de 2015, de
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44643>
- U.S, G. A. (2010). *La GAO de un vistazo*. Recuperado el 13 de Octubre de 2014, de General Accounting Office U.S:
http://www.gao.gov/about/gao_at_a_glance_2010_spanish.pdf
- Vivero, F. d. (1 de Mayo de 2008). *Revista de Ingenieria* . Obtenido de
<http://eds.a.ebscohost.com.ez.urosario.edu.co/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=12&sid=3123fb1f-7f94-4b7c-a4ba-c190ac369808%40sessionmgr4002&hid=4211>
- Wallace, R. A. (1959). Congressional control of the budget. *Midwest Journal of Political Science*, 151-167.
- Yuri Gorbaneff- Cobarcas Gina. (11 de Febrero de 2009). *Revista Socio Juridicos*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/733/73311610003.pdf>

Entrevistas

Entrevista realizada a Gutiérrez, C.A. (2015, 09 de octubre). Asesor Experto de la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente.

Entrevista realizada a Riascos, M. (2015, 09 de octubre). Asesor Experto de la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente.

Anexo 4. Entrevista. Reconstrucción de la entrevista realizada a Camilo Andrés Gutiérrez Silva el 09 de octubre de 2015.

Por: Ricardo Andrés Bettin Torres

Cuestionario de preguntas:

1. Ha servido Colombia Compra Eficiente en términos de la generación de una política pública de compras y contratos.
2. El valor por dinero es compatible en la compra pública. Existen casos en los cuales no.
3. Se han fortalecido las competencias de los participantes en la compra pública
4. Que desarrollos ha tenido la plataforma E-Procurement
5. Se ha logrado la capacitación a los participantes de la compra pública
6. Adicionalmente a los Acuerdos Marco de Precios se están trabajando en otras alternativas de compra para bienes que no son técnicamente uniformes.

Principales ideas mencionadas por el funcionario durante la entrevista:

- ✓ Colombia Compra Eficiente ha sido una institución que ha demostrado importantes avances en materia de compra pública en el país que se han materializado en ahorros directos a la administración pública vía generación de instrumentos de agregación de demanda que hacen que el Estado obtenga mayores beneficios a la hora de comprar el bloque.
- ✓ El valor por dinero es una doctrina que debe ser aplicable a las compras públicas. La implementación de mecanismos y herramientas que lo permitan materializar es un trabajo paulatino y muy desafiante en el cual se ha venido avanzando pero aún falta mucho.
- ✓ La estrategia de Colombia Compra Eficiente no ha sido impositiva a las entidades públicas. Creemos que es más fácil invitar a los funcionarios públicos a sumarse a una estrategia que es más conveniente para todos que representa ahorros a las instituciones, procedimientos más ágiles y fáciles.
- ✓ La Agencia ha desarrollado un importante trabajo en la generación de diversos materiales físicos pedagógicos para los funcionarios públicos con el fin de hacer más amable y específico el lenguaje para referirse a los temas contractuales y a los cambios legales y administrativos que la Agencia ha venido impulsando.
- ✓ Colombia Compra fue creada y diseñada para implementar mecanismos de agregación de demanda. Esa es nuestra principal labor como Institución y los esfuerzos están canalizados en esa dirección.
- ✓ La tienda virtual del estado ha logrado que se realicen compras por más de 1 billón de pesos mediante los Acuerdos Marco de Precios. Los resultados son contundentes y en comparación con países como Chile que han sido pioneros en la implementación de políticas unificadas de compra

nos sentimos muy optimistas porque en tan solo tres años de operación hemos implementado más de 20 mecanismos de agregación de demanda mientras que en Chile tardaron más de 20 años para implementar menos de la mitad de estos mecanismos. Ellos reconocen esa labor y aprendimos de sus aciertos y desaciertos para adaptarlos a las compras públicas del país.

Anexo 5. Entrevista. Reconstrucción de la entrevista realizada a Marcela Riascos Eraso el 09 de octubre de 2015.

Por: Ricardo Andrés Bettin Torres

Cuestionario de preguntas:

1. Se ha logrado la modernización del sistema legal de compras y contratos en el país.
2. Cuales han sido los avances en la asistencia legal y técnica a los partícipes de la compra pública en el nivel territorial.
3. Como ver a Colombia Compra Eficiente en temas de competencia institucional frente a la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la Republica.
4. El equilibrio de la ecuación contractual es un buen negocio para el Estado. Colombia Compra Eficiente cree en este mandato legal.
5. En qué sentido se ha avanzado en la estrategia de participación ciudadana en las compras y contratos públicos.
6. El SECOP es una herramienta suficiente para garantizar un sistema de compras y contratos transparente.

Principales ideas mencionadas por el funcionario durante la entrevista:

- ✓ El principal mandato legal de Colombia Compra Eficiente ha sido el Decreto 1510 que ha formulado una nueva visión del sistema de compras y contratos desarrollando los Acuerdos Marco de Precios. La Agencia ha avanzado en diversos frentes para garantizar la pedagogía del Decreto y en la implementación de diversas herramientas propuestas por Colombia Compra como la Tienda Virtual del estado y el SECOP II.
- ✓ La Agencia reconoce que existe una fuerte burocratización de los procesos de Compra y Contratación publica y por lo mismo ha direccionado sus esfuerzos a simplificar las implicaciones legales en las compras públicas e incrementar otro tipo de razonamientos asociados a las compras como la oportunidad y calidad de las mismas.
- ✓ Colombia Compra ha hecho un trabajo importante en llegar a las regiones del país. Es un trabajo en el cual todavía faltan avances pero en el cual al momento se pueden dar saldos positivos de asistencia y capacitación a funcionarios públicos de todo el país.
- ✓ Colombia Compra Eficiente tiene una vocación institucional muy distinta a la Contraloría General de la Republica y la Procuraduría General de la Nación. Si bien, las tres instituciones se refieren al tema de compras y contratos públicos cada una lo hace desde sus competencias. Colombia Compra es una Agencia del ejecutivo que se enfoca en agilizar las compras y contratos mediante mecanismos de agregación de demanda y los demás mecanismos administrativos a los que haya lugar para mejorar el sistema de compras y contratos públicos y a eso se limita su acción y alcance institucional.

- ✓ El equilibrio de la ecuación contractual claramente es un precepto legal que debe examinarse. La Agencia avanza en la generación de un nuevo proyecto de ley que busca eliminarla porque no es competitiva para el Estado colombiano y supone muchos conflictos administrativos que generalmente perjudican a la administración pública.
- ✓ Aún existen aspectos de la estrategia de Colombia Compra Eficiente que están por desarrollarse. Es una institución muy nueva y se espera que en los próximos meses puedan desarrollarse, afianzarse y cuantificar los impactos de cada estrategia.
- ✓ Desde la perspectiva de Colombia Compra Eficiente el SECOP y el SECOP II son herramientas virtuales que permitirán agilizar las compras públicas y hacer completamente virtual el sistema de compras y contratos. El SECOP tiene unas implicaciones en transparencia pública pero como Agencia esa no es nuestra prioridad, esa es una competencia de la Secretaria de Transparencia en la que la Agencia da un soporte pero la transparencia no es el principal tema de Colombia Compra Eficiente.