

**¿QUÉ TAN EFICIENTES SON LOS REQUISITOS HABILITANTES
ECONÓMICOS Y FINANCIEROS EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN
ESTATAL?**



**ELABORADO POR:
GLORIA MARCELA PINEDA JAIMES
CÓDIGO 4401647**

**PRESENTADO A:
DR. MIGUEL AUGUSTO GARCÍA BUSTAMANTE**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS – POSGRADOS
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
BOGOTÁ D.C
2015**

¿Qué tan Eficientes son los Requisitos Habilitantes Económicos y Financieros en los Procesos de Contratación estatal?

Es y ha sido notable, la preocupación del Estado Colombiano por impulsar normas en el Congreso de la Republica que regulen y reglamenten los procedimientos para determinar así, la forma adecuada de gastar e invertir los recursos públicos, definidos en el marco del Presupuesto General de la Nación para el funcionamiento del Estado y mejoramiento de la Infraestructura del país; es decir, los dineros que todos los colombianos aportamos como contribución al sostenimiento operacional y administrativo de las instituciones que hacen parte de la estructura del Estado. Es por esta razón que surgen dudas y cuestionamientos acerca de: ¿Que tan acertadas son las disposiciones normativas en materia de Contratación Estatal para lograr la optimización de los recursos públicos? Porque como ya se describió en líneas atrás son recursos del Estado Colombiano, es decir de todos y cada uno de los ciudadanos sujetos de derechos y obligaciones dentro del territorio nacional.

Será entonces, mi objetivo a través de este escrito, el desarrollar un estudio acerca del proceso evolutivo de los requisitos Habilitantes en materia económica – financiera, dentro de los procesos de Contratación Estatal en Colombia. Partiendo del hecho, que el tema a desarrollar tiene un marco netamente normativo es necesario retomar el contexto histórico de la Contratación Estatal para conocer como nacen los requisitos Económicos - Financieros y cuál es su finalidad.

A partir de la década de los 90 y con el nacimiento de la Constitución de 1991 se desatan una serie de cambios sociales, políticos, demográficos y económicos, que necesariamente afectaron la estructura de la Administración Publica en Colombia.

Mantener el gasto público ha sido la principal tarea de nuestros Administradores Públicos, teniendo en cuenta la escasez de los recursos financieros. En aras de la

satisfacción del gasto, la relación del Estado a través de sus entidades con las empresas del sector privado es un tema que se convierte en altamente relevante; de allí, que se origina la relación Contractual a través del desarrollo de los procesos de selección para la contratación Estatal.

A partir del año 1993 el Sistema de la Contratación Estatal cambia con la aparición de la ley 80, la cual trae consigo principios, reglas y procedimientos que a través de múltiples mecanismos, como lo fue el establecimiento de requisitos mínimos en materia financiera y económica, para garantizar así a las entidades públicas, contratar la adquisición de sus bienes y servicios con Empresas Privadas que contaran con la capacidad de financiamiento y cumplimiento del objeto contractual, logrando así satisfacer las necesidades de Funcionamiento e Inversión de las instituciones del Estado.

Es así, como surge el concepto que “requisitos habilitantes financieros y económicos”. Tal como se ha venido tratando, el marco normativo en materia de contratación estatal es bastante amplio; donde se involucran conceptos Jurídicos altamente técnicos, razón por la cual para el tema que nos atañe, es necesario precisar, que aunque es un tema financiero, se encuentra previsto explícitamente en la normatividad bajo unas directrices reguladoras para el caso de los procesos contractuales públicos.

Determinar la salud financiera y económica de una empresa es un tema complejo; sin embargo, para fortuna de la sociedad, las finanzas y en fin todas las ciencias administrativas y económicas, han proporcionado herramientas que permiten examinar un ente económico para determinar sus condiciones de funcionamiento, la posibilidad de riesgo frente a una relación comercial y la viabilidad de sus operaciones. Las herramientas financieras necesarias para evaluar la capacidad financiera y económica de una empresa que pretenda tener relaciones comerciales

con las entidades estatales, se encuentran básicamente determinadas en Los estados financieros. Es por ello importante traer al lector el concepto formal y técnico dado por nuestros legisladores.

ESTADOS FINANCIEROS DE PROPOSITO GENERAL. Son estados financieros de propósito general aquellos que se preparan al cierre de un período para ser conocidos por usuarios indeterminados, con el ánimo principal de satisfacer el interés común del público en evaluar la capacidad de un ente económico para generar flujos favorables de fondos. Se deben caracterizar por su concisión, claridad, neutralidad y fácil consulta. Son estados financieros de propósito general, los estados financieros básicos y los estados financieros consolidados. (Decreto 2649: art 21:1993)

En aras de hacer un buen uso de esta información aparecen los métodos de evaluación, para la interpretación de la información contenida en Los Estados Financieros. Estos son denominados como Indicadores Financieros, Económicos y de Rentabilidad, cuyas expresiones son amplias y adoptan gran variedad de mediciones establecidas, para diferentes criterios a observar e interpretar, por parte de quien esté interesado en dicho análisis.

Es entonces, donde juega un papel fundamental la normatividad que reglamenta toda la temática en materia de contratación estatal, para el momento histórico y coyuntural que atraviese el estado Colombiano; debido a que mediante la regulación normativa, las entidades deben fijar criterios financieros y económicos de evaluación a los posibles contratistas provenientes del sector privado, todo esto enmarcado en los criterios que para cada época o momento histórico sean dispuestos como “criterios objetivos.”.

Se evidencia que hasta el año 2002, que el Estado Colombiano y el Congreso de la república fueron extremadamente proteccionistas con los recursos públicos y altamente exigentes en cuanto a los requisitos económicos, que deberían acreditar aquellas personas, que pretendieran establecer relaciones contractuales con el Estado; fijando con ello, parámetros y procedimientos rigurosos para establecer la viabilidad financiera de las Empresas Privadas Contratistas y estableciendo mecanismos de protección preferente para la Industria Nacional.

Vale la pena exaltar la filosofía de la protección a la Industria Nacional incorporada a las compras públicas a través de la Ley 816 de 2003 "Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública". Norma que buscaba en síntesis, obligar a las entidades públicas cuyos recursos de funcionamiento fuesen provistos por recursos del Presupuesto Nacional, a establecer mecanismos de preferencia para comprar bienes y servicios a todas las personas jurídicas y naturales legalmente constituidas en Colombia. Sin embargo y como toda norma ya se divisaba las políticas del gobierno central frente a las negociaciones internacionales, puesto que en la misma se estableció:

Se otorgará tratamiento de bienes y servicios nacionales a aquellos bienes y servicios originarios de los países con los que Colombia ha negociado trato nacional en materia de compras estatales y de aquellos países en los cuales a las ofertas de bienes y servicios colombianos se les conceda el mismo tratamiento otorgado a sus bienes y servicios nacionales. (Ley 816: art1: par. 1: 2003)

Es así como a partir de la tendencia mundial hacia la internacionalización de las relaciones tanto públicas como privadas y a las políticas de gobierno que buscaban la cooperación internacional y el libre mercado, que los términos en los procesos de Contratación Estatal dieron un giro, que si se pudiese medir geométricamente, podríamos decir que se trató de 180°. Tal como lo dice Romina Gayá (Carta

mensual INTAL: No. 216 de 2014: BID) “... Durante las últimas dos décadas, en todo el mundo la contratación pública ha experimentado grandes cambios que afectaron su uso para alcanzar objetivos de políticas y modificaron la internacionalización de las contrataciones, entre aspectos...”

En observancia de las políticas mundiales, de las tendencias al libre mercado y de las políticas de estado; durante la presente década, se dan cambios drásticos en cuanto a los requisitos que debe ostentar cualquier persona interesada en realizar negocios con el estado colombiano. Situaciones que llevan al autor de este escrito a desarrollar la temática ya descrita a través de un recorrido por los antecedentes históricos así como por las tendencias actuales nacionales y mundiales; para poder así, determinar qué tan acertados han sido estos cambios en materia financiera y económica, para la optimización de los recursos públicos y la satisfacción del Gasto Publico Colombiano.

Antes de la constitución política de 1991 los objetivos de la normalización y regulación de la Contratación Publica estaban definidos como “la transparencia, la objetividad y la eficiencia en los procesos de compras públicas”, años más tarde los describe el Consejo de Política Fiscal, como política de estado (Conpes: 3186: 2002) , buscando con ellos que el estado logre un mejor y adecuado uso de los recursos asignados al gasto público. En efecto de esta teoría de la Administración Pública, es importante hacer un breve recuento de la producción más significativa de los legisladores, que sirvió como instrumento para fundar las bases del Sistema de Compras Públicas del estado Colombiano desarrollado en la actualidad, y para el tema que nos atañe en este estudio es importante mencionar algunos aportes normativos a partir de:

- Ley 4 del 30 de Septiembre de 1964. Por la cual se dictan disposiciones sobre la industria de la construcción, concursos y contratos. Esta norma trajo

como aporte significativo la clasificación y calificación de los proponentes interesados en participar en los procesos de Contratación con entidades de estado, sin embargo este requisito solo aplica para los contratos de Obra Pública.

- Ley 19 del 11 de enero de 1982. Por la cual se definen nuevos principios de los contratos administrativos y se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar el régimen de contratación administrativa previsto en el Decreto 150 de 1976 y se dictan otras disposiciones. Esta norma menciona por primera vez en forma tácita los principios que deberían ser rectores en los Contratos Administrativos y que debían estar presentes en todas las actuaciones de las entidades encargadas de ejecutar los recursos del tesoro público.

La Constitución Política de 1991 trae consigo disposiciones en materia Administrativa, que enmarcan un gran cambio en la Contratación Estatal en Colombia y es así como establece: "...La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones..."(Colombia 2012: Constitución Política: art. 209: Legis).

El legislador le dio sentido a estos principios, propios de las actuaciones administrativas, establecidos además constitucionalmente. Entonces los mismos fueron desarrollados en el Estatuto General de Contratos de la Administración Pública (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios), adicionando este, otros postulados filosóficos y normativos a las actuaciones propias de los procesos de selección en la Contratación Pública. De estos principios vale la pena hacer mención expresa de tres de ellos:

La selección objetiva. “...Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva...” (Ley 80, art. 29, 1993).

Transparencia. El principio de transparencia dispone que la selección de los contratistas debe sujetar sus actuaciones a los procesos y procedimientos definidos en la norma expresamente sin lugar a interpretaciones equívocas, por lo tanto dichos actos deben generar la confianza necesaria por lo tanto, deben:

Edificarse sobre las bases de i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de la reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la administración; v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierta; vi) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la administración¹

En consecuencia, con el objetivo de limitar la discrecionalidad del administrador público, se impone el cumplimiento de requisitos y procedimientos que garantizan la selección de la mejor propuesta para satisfacer el objeto del contrato a suscribir. En este orden de ideas, la suscripción del contrato debe estar precedida, de acuerdo con la letra del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, de un proceso de licitación o concurso público y, excepcionalmente, de un proceso de contratación directa²

¹ Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección tercera; C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez; Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007.

² Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección tercera; Sub-Sección C; C.P. Dra. Olga Melida Valle de la Hoz; Sentencia 17767 del 31 de enero de 2011.

La igualdad. Al respecto conceptúa Matallana E. (2009):

El principio de igualdad se vulnera porque la información que suministra la entidad no tiene certeza y por lo tanto no atrae una población de posibles oferentes que, de encontrar una información cierta, tal vez se animarían a participar en la convocatoria; es decir, el presupuesto del contrato determina el perfil del contratista, y por lo tanto un presupuesto alto puede atraer a un nivel de contratistas de superior categoría que si se tratara de un presupuesto bajo, y de igual manera, presupuestos bajos probablemente atraigan posibles oferentes que no tengan tanta experiencia. (págs.: 348-349)

Es entonces según Matallana, un deber y una regla de buena conducta, que la administración otorgue mecanismos que igualen las condiciones de los proponentes sin que ello signifique dar un trato igualitario a todos los intervinientes dentro de los procesos; es decir garantizar la pluralidad de oferentes, con la consideración de las condiciones especiales otorgadas por la ley a ciertas empresas como lo son las Mipymes o la industria nacional.

Según Dávila, L (2001) a partir de la Ley 80:

El origen de la expedición de la Ley 80 de 1993 es el desarrollo de los principios constitucionales señalados en el artículo 209 de la Constitución Política Colombiana para toda función pública. En ese sentido, su expedición buscaba la modernización de la contratación, que hasta entonces se caracterizaba por estar “sobre regulada” y por caer en el excesivo detalle, en el culto por la forma y en el sobredimensionamiento de los controles. (págs. 4-26)

Y es importante mencionar lo que sostiene Dávila, puesto que habiendo transcurrido 10 años de la expedición del estatuto general de Contratación Pública,

el panorama en esta materia no era nada alentador, puesto que la desconfianza del sector empresarial colombiano en el desarrollo de los procesos de compras públicas se mantenía en auge; mecanismos como el Registro Único de Proponentes eran ineficaces, por cuanto los procesos Licitatorios se convertían en la excepción, ya que la regla general estaba dada por las “compras directas” caracterizadas por la falta de publicidad y amañamientos en cuanto a los criterios de selección del contratista, es decir; los requisitos mínimos se reducían a la capacidad Jurídica del proponente haciendo caso omiso a los requisitos de capacidad financiera; esto, originó una gran fuente de corrupción de la administración pública, claro está, teniendo su mayor afluyente en las normas de carácter especial que así lo permitían.

Entonces se hizo necesario interrogarse acerca de la oportunidad y pertinencia de esta norma. Razón por la cual el estado Colombiano a partir de evaluaciones obtenidas por organismos de cooperación multilateral, realiza un diagnóstico del Sistema de Compras Públicas a través del Documento Conpes 3186 denominado “Una Política de Estado para la Eficiencia y la Transparencia en la Contratación Pública”. A partir de este análisis económico, social, político y legal nacen una serie de medidas adoptadas por el gobierno central con el ánimo de unificar El Sistema de Compras Públicas, dentro estas es importante relacionar los siguientes hechos:

El nacimiento de la Ley 1150 de 2007, como resultado de las políticas de estado que buscaban complementar la ley 80 de 1993 y lograr los objetivos trazados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social; por lo tanto, esta ley en síntesis trajo: armonización de las normas de contratación, profesionalización del manejo de la contratación en las entidades estatales, limitación a la capacidad de contratación de entidades originada en situaciones de orden público, prohibiciones para contratar, régimen de inhabilidades e incompatibilidades, fortalece el Registro Único de Proponentes y faculta exclusivamente a las cámaras de comercio para evaluar y clasificar a los proponentes nacionales y extranjeros con domicilio en

Colombia que deseen ser partícipes de los procesos de Contratación Estatal, determina las modalidades de selección expresamente y las clasifica en Licitación Pública, Selección Abreviada, Concurso de Méritos y Contratación Directa, establece los criterios de evaluación, establece el Equilibrio Económico y Financiero – distribución de riesgos, establece poderes de la administración para establecer cláusulas exorbitantes, establece expresamente las entidades y sectores exceptuados de la aplicación de estas normas, determina el fortalecimiento del Sistema Electrónico de Compras Públicas Secop como mecanismo para garantizar el principio de Publicidad en todas las actuaciones públicas en el desarrollo de procesos contractuales, establece incentivos a la industria nacional y preferencias a las Micro-Pequeñas-Grandes empresas.

Esta norma trae consigo la necesidad de reglamentar todos los criterios, parámetros y procedimientos allí establecidos, por lo tanto se hizo necesario prontamente expedir normas que reglamentaran estas leyes. Es así, como nace en el año 2008 el decreto 2474 del 7 de Julio, reglamentando las modalidades de selección, señalando disposiciones generales en materia de publicidad, criterios de selección objetiva básicamente financieros y económicos, así como otros aspectos relacionados con la contratación pública.

Hacia el año 2011 el gobierno central en búsqueda del fortalecimiento del Sistema de Compras Públicas y de las Políticas de Estado abanderadas por el Concejo de Política Social promueve una reforma a la Contratación Pública, la cual se materializa a través de dos normas : La primera de ellas denominada por sus propulsores como “Estatuto Anticorrupción” en búsqueda de evitar el indebido uso y aplicación del estatuto general de la Contratación Pública, por lo tanto congreso nacional aprueba el Decreto 1474 del 12 de Julio de 2011 “...Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública..”

Llegado el año 2012, y en virtud de estas reformas nace el decreto 734 del 13 de Abril, reglamentando las disposiciones legales contenidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, así como otras disposiciones legales aplicables a la contratación estatal. Esta norma fue mucho más amplia, descriptiva y minuciosa en cuanto a los procedimientos y forma de determinar los requisitos habilitantes en materia financiera y económica dentro de los procesos de selección de Contratación Estatal; como aporte significativo deroga 27 decretos existentes en materia de contratación estatal y realiza una compilación única, trayendo como tema relevante la reglamentación del Registro Único de Proponentes en cuanto a la clasificación de las actividades económicas así como la experiencia a través de los códigos UNSPSC (Catálogo de Productos y Servicios Estándar de las Naciones Unidas), la clasificación de las empresas según su tamaño con el ánimo de acceder a los mecanismos preferentes de la contratación estatal.

Esto no es un hecho aleatorio en la historia del país, es una simple consecuencia de la apertura económica a los mercados y su materialización en la suscripción de TLC con los Estados Unidos y otros Países; ya que este clasificador, es generado de acuerdo con el Catálogo de Naciones Unidas, lo que propicia la participación de firmas extranjeras en los procesos contractuales. No obstante fue poca su vida jurídica puesto que un año más tarde el gobierno nacional estaría dando un vuelco total a la reglamentación del Estatuto General de la Contratación Estatal, buscando la derogatoria de esta norma por cuanto se entendía demasiado extensa, aunado a esto los intereses políticos internacionales pronto motivaron nuevas reformas en materia de Contratación Estatal.

Es relevante mencionar que esta oleada de reformas normativas trajo consigo otros productos legislativos que deben ser mencionados en el presente análisis; es así como el gobierno a través de la Ley 1508 de 2012 reglamenta la forma de ejecutar recursos públicos destinados para la inversión y el gasto público social; canalizando este los recursos del presupuesto de rentas así como la adjudicación

de las apropiaciones disponibles para estos. La Ley busca atraer inversionistas institucionales a través de fondos de capital privado, que sirvan como desarrolladores de proyectos, los que a su vez, necesitarán el concurso de la ingeniería y de operadores para obtener la infraestructura que demanda el país. En este orden y no menos importante aparece el decreto 019 de 2012, con el fin de que los funcionarios de las entidades públicas apliquen en sus procesos de contratación los cambios adoptados en aras de simplificar los trámites administrativos complejos, dilatadores y onerosos a fin de lograr eficacia en los procedimientos de Contratación Estatal.

A través de este análisis histórico al contexto normativo colombiano para la Contratación Pública se ha podido evidenciar que todas estas actuaciones no son hechos aislados; sino que por el contrario, han sido incorporadas por políticas de estado influenciadas por la coyuntura y tendencia Internacionales. Es así, como hemos llegado al contexto político, social y económico actual, el cual fue caracterizado por el nacimiento y puesta en vigencia del Decreto 1510 del 17 de julio de 2013 que reglamenta el sistema de compras y la contratación pública en la actualidad.

Se incorporan nuevos conceptos en el 1510: asociación de los objetivos de la contratación con los de la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente; el desarrollo de la asociación de entidades estatales para la adquisición conjunta de bienes, obras y servicios; el fortalecimiento de la planeación con la regulación del plan anual de adquisiciones, y la reglamentación de los acuerdos marco de precios y asuntos internacionales, como los tratados de libre comercio (TLC) y la cooperación, entre otros. Se resalta la exigencia que se hace a los grupos empresariales de presentar sus estados financieros consolidados. Igualmente, se exige a las sociedades extranjeras con sucursales en Colombia presentar, para efectos del registro, la información contable y financiera de su casa matriz.

Gómez Lee I., analiza este documento de la siguiente forma (ámbito jurídico.com.legis: 3 de septiembre de 2014: 3:04 PM):

En cuanto a la determinación de los requisitos habilitantes, el nuevo decreto señala que, al momento de establecerlos, las entidades estatales deben tener en cuenta varios aspectos, tales como el riesgo del proceso de contratación, el valor del contrato, el análisis del sector económico y el conocimiento de fondo de los posibles oferentes desde una perspectiva comercial. Estos criterios no se encontraban previstos en el anterior reglamento, para efectos de establecer los requisitos habilitantes.

Cabe destacar que se consagra otro deber para las entidades estatales, que consiste en que estas no deben limitarse, para efectos de la verificación de los requisitos habilitantes, a la aplicación mecánica de fórmulas financieras. Es, entonces, otro documento o soporte de la etapa precontractual.

En cuanto a los riesgos de la contratación de bienes y servicios, el Decreto 1510 establece disposiciones que fortalecen la gestión contractual, al consagrar el deber que tienen las entidades estatales de evaluar el riesgo que un proceso de contratación representa para el cumplimiento de sus metas y objetivos. Ahora bien, la evaluación del riesgo deberá hacerse de acuerdo con los manuales y guías que sean expedidos por la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente.

Partiendo del análisis de Gómez, se evidencia un cambio de la perspectiva, por ello es relevante tocar, los temas que dentro de este texto normativo tienen principal relevancia para este escrito: el análisis del sector, la determinación de los requisitos financieros a través del Registro Único de Proponentes y Colombia Compra Eficiente, establecidos por el decreto. El artículo 15 del Decreto 1510 señala el deber de la Entidad Estatal de hacer el análisis necesario para conocer el sector

relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. El punto de partida del análisis es el objeto del contrato y en consecuencia, de éste depende el alcance del análisis. La modalidad de selección no es relevante para determinar la procedencia o no de análisis del sector y mucho menos su alcance. A l respecto de este, Colombia Compra Eficiente presenta también la Guía para hacer el análisis del sector económico.

La Agencia Nacional para la Contratación Estatal (Colombia Compra Eficiente: Versión G-EPAA-01: 2013) establece:

El análisis del sector económico permite establecer el contexto del Proceso de Contratación, identificar algunos de los Riesgos y determinar los requisitos habilitantes. El análisis del sector debe cubrir tres áreas: A. Análisis del mercado B. Análisis de la demanda C. Análisis de la oferta. (pág. 4)

A través de este análisis se evidencia una fuerte tendencia de la regulación normativa, a hacer de cada proceso de contratación una particularidad, lo cual a primera vista genera satisfacción a los partícipes del sistema de compras públicas; sin embargo cuando se hace referencia específica al análisis del sector financiero, empiezan a surgir amplias dudas e interrogantes. Si bien es cierto el documento Guía establece parámetros generales para la realización del análisis también otorga a las entidades la amplitud suficiente para manejar cada caso en especial con parámetros totalmente diferentes.

Surge al respecto un interrogante ¿Es entonces esta una herramienta que logra motivar el desempeño contractual hacia la eficiencia del uso de los recursos públicos? En teoría se podría decir que sí; pero, para los efectos del panorama actual no es lo que está sucediendo, esto está conduciendo a las entidades a una

deficiente planeación de la ejecución presupuestal. Para cada caso en particular la entidad ejecutora de recursos públicos puede establecer los criterios mínimos de evaluación de la capacidad financiera y organizacional, determinados por la norma en indicadores de liquidez, endeudamiento, razón de cobertura de interés, rentabilidad del activo y rentabilidad del patrimonio, con la potestad de establecer mínimos y máximos a su antojo particular.

A simple vista se evidencia entonces que este tratamiento particular y especial para cada caso, propicia el direccionamiento hacia favorecer los intereses específicos de ciertas empresas proveedoras del estado; puesto que no existe en la norma, parámetro alguno para establecer el criterio mínimo de evaluación de estos requisitos; por esta razón, encontramos tanta disparidad de criterios de una entidad a otra. Puesto, que si bien es cierto algunas son excesivamente rigurosas en solicitar a los proponentes altos indicadores; otras por el contrario son tendientes a la laxitud en cuanto a las exigencias financieras, solicitando a los proponentes indicadores mínimos, que en la mayoría de casos, llevan a pensar que buscan el favorecimiento de empresas con poca perspectiva económica y financiera, motivando a si un alto riesgo de incumplimiento a las obligaciones contractuales.

Se podría considerar entonces que existen directrices indeterminadas para realizar este análisis al sector, puesto que para el mismo deben tenerse en cuenta un exceso de variables como lo son:

Aspectos generales del mercado. Incluye: (i) la importancia del sector en el contexto local y nacional; (ii) datos históricos de desempeño del sector; (iii) participación del sector en el PIB nacional y en el PIB industrial; (iv) empleo que genera; (v) principales cifras comerciales.

Aspectos Internacionales: Incluye aspectos como: (i) Acuerdos Comerciales; (ii) comportamiento del mercado; (iii) fluctuación de precios internacionales de los bienes o servicios y de sus materias primas e insumos; (iv) información de importación y exportación del bien o servicio; (v) impacto de las tasas de cambio.

Aspectos Económicos: Los factores que influyen en el poder de compra y los patrones de gasto de las Entidades Estatales y otros compradores, tales como: (i) cambios en los presupuestos; (ii) cambios en las formas de adquisición; (iii) cambios en los ciclos de producción; (iv) fluctuaciones del valor de las materias primas y costos de producción; (v) inflación, devaluación y otros índices económicos.

Aspectos Técnicos: Las condiciones técnicas y tecnológicas del objeto del Proceso de Contratación, incluyendo el estado de la innovación y desarrollo técnico que permite crear nuevos productos y oportunidades de mercado y las nuevas tendencias como: (i) cambios tecnológicos, (ii) amplitud de la oferta de bienes tecnológicos; (iii) especificaciones de calidad y tiempos de entrega.

Aspectos Legales: La Entidad Estatal debe identificar la normativa vigente aplicable al objeto del Proceso de Contratación, tanto la que influye en el mercado del bien o servicio como la que regula la actividad de los proveedores y compradores de manera particular, incluyendo las normas ambientales y los cambios recientes en la implementación y el impacto de tales modificaciones.

En fin una serie de variables de información que dan como resultado postulados económicos que en estética, gramática y forma hacen un excelente aporte a los pliegos de condiciones de los procesos de selección contractuales. Sin embargo que tanto aportan todos estos aspectos a la eficiencia de los procesos contractuales, se podría decir que muy poco, puesto que lo que en la mayoría de casos logran confundir a los proponentes nacionales interesados, permitir que se

amañen los procesos para cierto tipo de empresas, manipular los presupuestos estimados para la adquisición de bienes y servicios, ya que existen muchos referentes para determinar precios del mercado, y proteger las propuestas de origen extranjero otorgándoles el mismo trato que a los nacionales. Para la mayoría de casos el resultado de estos tecnicismos, se da con la adjudicación a los proponentes más riesgosos, cuyas propuestas son las más costosas y con preferencias hacia las propuestas extranjeras.

El Registro Único de Proponentes, en línea con las recomendaciones del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo y con buenas prácticas internacionales, Colombia adoptó la codificación de bienes y servicios de Naciones Unidas, conocido por sus siglas UNSPSC. El Clasificador de Bienes y Servicios es un codificador para la compra de bienes y servicios. El proponente debe inscribirse en el RUP utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, en todos aquellos bienes y servicios que quiera ofrecer a las Entidades Estatales, sin límite alguno. El Decreto 1510 tiene tres indicadores de capacidad financiera para medir la salud financiera de los proponentes, así: Índice de liquidez: activo corriente sobre pasivo corriente. Índice de endeudamiento: pasivo total sobre activo total. Razón de cobertura de intereses: utilidad operacional sobre gastos de intereses. Igualmente contempla los siguientes indicadores son los que miden la capacidad organizacional de un proponente teniendo en cuenta que una empresa del sector privado está bien organizada cuando es rentable y que la rentabilidad debe ser medida por su patrimonio y sobre sus activos: Rentabilidad del patrimonio: utilidad operacional sobre patrimonio. Rentabilidad del activo: utilidad operacional sobre activo total. Así mismo, la norma permite que los proponentes extranjeros inscritos en el RUP presenten los estados financieros de sus matrices y bajo las facultades de su país de origen.

Previstas esas condiciones por la norma podemos entonces concluir que para el estado Colombiano es suficiente medir la capacidad financiera bajo la premisa de

cinco indicadores financieros; no se puede decir entonces, que estos no sean necesarios para determinar si un proponente, tiene las condiciones adecuadas para realizar operaciones comerciales con el estado; pero entonces tampoco se puede afirmar que con la simple evaluación de criterios mínimos para estos indicadores, se pueda escoger a la mejor propuesta y al mejor proponente para la entidad estatal, por lo que simplemente se está determinado quien o quienes cumplen unos requisitos mínimos establecidos.

El Departamento Nacional de Planeación realiza un análisis al decreto 1510 de 2013 (N-D15102013-01: Versión 1: 2013) y al respecto de este es valioso traer el siguiente aparte:

Colombia Compra Eficiente debe formular la política pública orientada a obtener mayor valor por dinero que se traduce en la obtención de mayor eficiencia, eficacia y economía. Eficiencia: relacionada con los costos de adquisición del producto (recursos administrativos, costos asociados a la transacción, tiempo, etc.). Eficacia: relación entre la necesidad y el producto adquirido para satisfacer esa necesidad. Economía: costo de comprar y usar el producto durante todo el ciclo de su vida útil (incluidos los costos de consumibles y de disposición final). No es solamente precio.

La política y la regulación deben estar orientadas a la efectividad del gasto. Las formas contractuales deben estar alineadas con el tipo de bienes y servicios a adquirir, las necesidades de las Entidades Estatales y la eficiencia en el gasto. La gestión de compras debe estar atada al desempeño de las Entidades Estatales, al cumplimiento de sus metas y de los fines del Estado. La rendición de cuentas debe estar basada en el desempeño de la Entidad Estatal. El esquema de coordinación central debe permitir conocer y coordinar la actividad de los compradores públicos, consolidar información y mejorar la posición negociadora del Estado. Las entidades

comparten información que ordena y coordina Colombia Compra Eficiente para que los compradores públicos tomen decisiones informadas.

No se trata de centralizar sino de coordinar. La autonomía administrativa y la descentralización no pueden ser una excusa para el desorden y la falta de información, en detrimento del valor por dinero que obtiene el sistema de compra y contratación pública. La gestión eficiente del conocimiento busca compartir el conocimiento empírico y las experiencias, transmitir el conocimiento técnico especializado, fomentar la innovación y construir sabiduría. La contratación pública es un asunto estratégico del funcionamiento del Estado. (pag. 2)

Así las cosas, la creación de Colombia Compra Eficiente como ente rector del sistema de compras y contratación Pública es el resultado de la existencia misma de un sistema el cual se puede definir a partir del conjunto de normas, arreglos institucionales, capacidad de gestión, procedimientos y prácticas asociadas a la compra y la contratación pública. El enfoque actual del sistema está en los resultados, lo cual otorga discrecionalidad a los gerentes de compras para tomar decisiones dentro de un marco definido de ética, transparencia, y rendición de cuentas en términos de resultados, equidad y valor por dinero. Sin embargo, simplificar la normativa y flexibilizar la gestión pública, en condiciones donde la conducta y el perfil del servidor público son la subvaloración de los recursos públicos y la falta de pertenencia por las instituciones públicas, es un hecho que considera por sí mismo un alto nivel de riesgo para la consecución de los fines del estado y el sostenimiento del Gasto Público Social.

A manera de conclusión es importante mencionar que desde al año 2012, cuando se estableció como política de estado la transparencia y eficiencia en los recursos públicos, se adelantó una serie de trámites administrativos que han dado como resultado el establecimiento y fortalecimiento del Sistema de Compras Públicas, a

través de una estructura dada por la normatividad que busca establecer requisitos mínimos para entablar relaciones comerciales entre el estado y los actores económicos, del mercado nacional preferentemente.

El decreto 1510 es un paso frente a la modernización del concepto de las compras públicas, además se puede evidenciar que este es también el resultado de la gran influencia de los actores Internacionales como lo son los organismos de cooperación mundial, los organismos de apoyo financiero multilateral, los grupos políticos y económicos internacionales, así como las empresas transnacionales.

Este proceso inicia con la Constitución de 1991, a través del establecimiento de unos procesos netamente rigurosos y proteccionistas con las empresas nacionales, ejecutando los recursos del presupuesto público necesarios para el funcionamiento del estado; pero concluye con el exceso de modernidad y de influencia de las tendencias mundiales, propendiendo a la cultura de la flexibilización de los requisitos, a la preferencia por los proveedores extranjeros y a la gestión por resultados donde priman conceptos netamente técnicos, donde el precio y el origen de los bienes y servicios pasan a un segundo plano.

Sin embargo, seguimos sin la consecución de los postulados filosóficos de la administración pública, como lo son la eficiencia, la transparencia, la optimización de los recursos públicos y el sostenimiento del gasto público social; Por cuanto la ejecución de los recursos provistos por la ley de apropiaciones, dispuesta en el Presupuesto general de la Nación y concordante con el Plan de desarrollo, sigue aún expuesta a los factores coyunturales y políticos del gobierno de turno. Sin lograr así un uso racional y adecuado de los recursos públicos, es decir cada vez “compramos menos con más recursos”, lo que se traduce en la ineficacia de la gestión del gasto público.

Referencias.

Colombia, Colombia Compra Eficiente, Guía para la Elaboración de Estudios de Sector, Versión G-EES-02, Marzo 31 de 2014, pág. 3 y 4.

Colombia, Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección tercera; C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez; Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007.

Colombia, Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección tercera; Sub-Sección C; C.P. Dra. Olga Melida Valle de la Hoz; Sentencia 17767 del 31 de enero de 2011.

Colombia, Departamento Nacional de Planeación, N-D15102013-01, Análisis Decreto número 1510 de 17 de julio de 2013, pág. 2.

Dávila, L. (2001), "Régimen Jurídico de la contratación estatal – una aproximación crítica a la ley 80 de 1993, págs. 4-26.

Gómez, I., 3 de septiembre de (2014), 3:04 PM, disponible en [Ámbito Jurídico.com.legis](http://AmbitoJuridico.com.legis):

Matallana, E. (2009), "Manual de contratación de la Administración Pública". Bogotá: Ed. Universidad Externado de Colombia, 2 ed, vs págs.

Morales D, 2014, Régimen de la Contratación Estatal, Bogotá, Leyer, vs. págs.

Gayá R, Carta mensual INTAL No. 216 (2014), Banco Interamericano de Desarrollo, recuperado de: <http://10.iadb.org/intal/cartamensual/Cartas//PDF/2016/es/CartaMensual216.pdf>.
