

El mercado de compras públicas en Colombia: descripción y caracterización

Ana Paola Gómez ^{a+}

Víctor Manuel Nieto Galindo ^{b+}

^a Magistra de la Universidad Nacional de Colombia y candidata al Master Public Administration del London School of Economics

^b Economista y asesor del Grupo de Estudios Sectoriales de la Dirección de Desarrollo Empresarial del DNP

Resumen

Este artículo examina los contratos realizados por las entidades del nivel nacional registrados en el Diario Único de Contratación (DUC) en el periodo 1996-2002. El análisis comprende la caracterización de la demanda del Gobierno por bienes y servicios y la descripción y clasificación de los proveedores del Estado. El Gobierno colombiano demanda servicios en mayor proporción con respecto a bienes. Cuatro sectores –minas y energía, agricultura, transporte y trabajo y seguridad social– concentran en promedio más de 50% de las compras gubernamentales. La caracterización de los proveedores soporta la utilización de las compras del Estado como un instrumento importante para el desarrollo de políticas empresariales, especialmente las relacionadas con el apoyo a la pequeña y mediana empresa. Los proveedores del Estado se encuentran distribuidos de forma equitativa entre personas naturales y personas jurídicas; entre las primeras se observa la importancia de los servicios profesionales, entre las personas jurídicas, a pesar de la mayor participación de las empresas grandes, tanto en el número de contratos como en su valor, las pymes tienen parte importante del mercado y se encuentran distribuidas en todos los sectores económicos.

Palabras claves: contratación pública, compras públicas y proveedores del Estado.

Clasificación JEL: E62, H11, H50

⁺ Correos electrónicos: (A.P.Gomez@lse.ac.uk) - (vnieto@dnpgov.co)

I | Introducción

En el ámbito mundial los Gobiernos se han convertido en los mayores demandantes de bienes y servicios hasta transformar las compras públicas en un instrumento fundamental en el diseño e implementación de políticas de redistribución del ingreso, apoyo a sectores industriales y generación de empleo. Por ejemplo, Estados Unidos a través del *Small Business Act* establece porcentajes fijos de la contratación pública destinados a las pequeñas empresas y a grupos específicos de la población¹. A escala internacional, la relevancia del mercado de compras públicas es ampliamente reconocida y las magnitudes transadas justifican su inclusión en los acuerdos comerciales.

La OECD (2001)² estimó en el 82% la participación de las compras estatales en el total de bienes y servicios transados internacionalmente durante 1998. En los países de la OECD, las compras del sector público representaron el 19,9% del PIB, mientras que en el grupo de no miembros este porcentaje fue del 14,4%.

La evidencia para el caso colombiano, a pesar de no ser contundente, sugiere que el mercado de compras públicas tiene gran potencial como instrumento de política empresarial. En los últimos años se han desarrollado varios estudios mediante los cuales se han obtenido información y estimaciones del tamaño del mercado del sector público, las modalidades de contratación más comunes y el origen de los proveedores de bienes y servicios que adquiere el Estado, sean nacionales o extranjeros. Estos estudios han permitido tomar decisiones no sólo en materia de negociaciones internacionales, sino también en cuanto a reformas de la legislación sobre contratación pública³. Sin embargo, la naturaleza de las adquisiciones hechas por las entidades del sector público no ha sido suficientemente documentada; los estudios existentes fallan en definición del tipo de bienes o servicios que el Estado contrata y en la caracterización de sus principales proveedores.

¹ Durante el 2004 se destinaron los siguientes porcentajes: (i) el 23% de la contratación para pequeñas empresas; (ii) el 5% para pequeñas empresas cuyo propietario sea una mujer; (iii) el 5% para pequeñas empresas cuyo propietario sea un individuo con desventajas económicas y sociales; (4) el 3% para pequeñas empresas ubicadas en *historically underutilized business zone* (HUBZone); y (5) el 3% para pequeñas empresas cuyo propietario sea un veterano de guerra o discapacitado (ver www.sba.gov). De esta forma, aproximadamente el 39% de la contratación de las entidades federales se destina a las pequeñas empresas.

² OECD [2002] *The Size of Government Procurement Markets*. Offprint from OECD Journal on Budgeting Vol. 1, Num. 4

³ Según el estudio de la OECD, el mercado de compras estatales en Colombia corresponde al 13,4% del PIB, aunque si se excluyen las remuneraciones a los trabajadores y los gastos en defensa el porcentaje se reduce al 4,1%. Este cálculo fue hecho con el Sistema de Cuentas Nacionales. De otro lado, el Conpes 3186 de 2002 presenta un cálculo realizado con la Cinta de Ingresos y Egresos del Dane, con el cual establece que las compras del sector público total representan el 16% del PIB.

Este trabajo tiene por objeto analizar la demanda de las entidades del sector público del orden nacional para establecer sus características en cuanto al tipo de bienes y servicios adquiridos, las modalidades de adquisición y el tipo de proveedores.

El artículo se divide en 5 secciones, incluida esta introducción. La sección II contiene la descripción de la información del Diario Único de Contratación, cuya base de datos fue utilizada para identificar en detalle las compras de las entidades públicas. En la sección III se caracterizan las compras realizadas por el Estado colombiano por nivel, sector y entidad. La sección IV clasifica los proveedores del Estado de acuerdo con tamaño, forma de organización y sector económico. Finalmente, se presentan las conclusiones. En el anexo se describe la metodología utilizada para realizar la clasificación de la información.

II | Descripción de la fuente de información

La información base para el análisis realizado en este documento fue suministrada por la Imprenta Nacional, con base en los registros contenidos en el Diario Único de Contratación (DUC). La legalización de un contrato celebrado con una entidad pública requiere la publicación de sus datos básicos. Para cumplir este requerimiento, mediante la Ley 190 de 1995 se creó el Diario Único de Contratación Pública, como un apéndice del Diario Oficial, y se delegó a la Imprenta Nacional la función de elaborarlo y distribuirlo. Así, a través del Extracto Único de Publicación los datos sobre los actos administrativos y los contratos de las entidades estatales son capturados y posteriormente publicados en el Diario Oficial de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

La información reportada a la Imprenta Nacional corresponde a los contratos realizados por las entidades del orden nacional. Sin embargo, algunas entidades del orden departamental o municipal también reportan información al DUC cuando no existe una gaceta en el departamento o municipio en la cual realizar dicho reporte. Por lo anterior, este trabajo sólo tendrá en cuenta la información de las entidades del Gobierno nacional publicada en el Diario Único de Contratación por la Imprenta Nacional.

Las variables analizadas, descritas en el anexo metodológico, fueron entregadas⁴ por el DUC para 250.000 registros de un igual número de contratos realizados entre 1996 y 2002⁵. Del total de registros fueron eliminados los contratos con valor menor a

⁴ La información suministrada por la Imprenta Nacional fue requerida por el DNP-DDE con el objeto de analizar el mercado de compras públicas y apoyar las negociaciones del TLC. La depuración y organización de la información fue realizada por la DDE en un periodo previo a la realización de este documento.

⁵ Los campos relevantes de la base de datos son: año, NIT entidad, entidad, clase contrato, tipo de contrato y valor del contrato.

\$7.000.000⁶, así como los ejecutados por entidades del nivel territorial. De esta forma, el análisis se llevó a cabo con un total de 81.262 contratos⁷. A estos últimos se les asignó un código de acuerdo con la descripción del objeto del contrato para poder clasificarlos como bienes o servicios⁸.

III | Caracterización de las compras públicas

Esta sección caracteriza las adquisiciones de bienes y servicios del sector público colombiano⁹. El análisis presentado se llevó a cabo agrupando a las entidades públicas del orden nacional por: *nivel* (central y descentralizado), *sector* y *entidad*¹⁰. Cada una de estas agregaciones es caracterizada por el tipo de contrato y por los tipos de bienes y servicios demandados por las entidades públicas.

A. Resultados generales

Entre 1996 y 2002 las compras del sector público fueron en promedio anual \$2.023.010 millones de 1994; el año que muestra el mayor valor de contratación es 1999, con \$3.454.576 millones de 1994 (gráfico 1)¹¹. En promedio anual la participación de las compras públicas de las entidades del orden nacional en el producto interno bruto fue del 2,7% (gráfico 2). Cabe resaltar que la estimación realizada se basa en una muestra de la contratación del Estado colombiano puesto que, como fue indicado, no involucra las entidades territoriales ni los contratos inferiores a \$7.000.000.

⁶ Este filtro se realizó debido a que, en promedio, la restricción de cuantía mínima de los contratos queda cubierta por este valor. Además, metodológicamente el incluir estos contratos no brindaba mayor información para el análisis y sí creaba altas dificultades técnicas debido al gran número de contratos con valor menor al estipulado.

⁷ Ver el anexo metodológico.

⁸ La clasificación de bienes y servicios corresponde a la Clasificación Central por Productos “Colombiana”, la cual es derivada de la CPC Internacional: Clasificación Central de Productos (CPC) Versión 1.0 de la oficina de Estadísticas de la Organización de Naciones Unidas

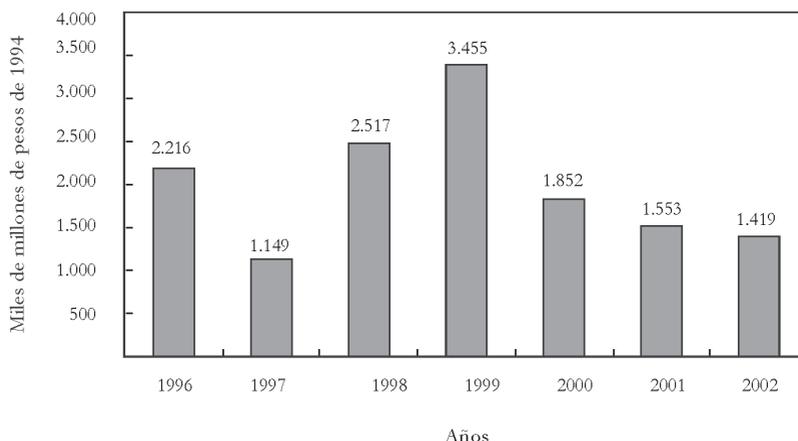
⁹ El orden institucional aplicado está relacionado con el área de influencia de las entidades.

¹⁰ La clasificación de las entidades en cada una de estas agregaciones se realizó a partir de Estructura del Estado. Departamento de la Función Pública.

¹¹ La fuerte variación que se observa en el valor de la contratación entre un año y otro se debe a que las entidades que registran sus contratos en el Diario Único de Contratación no siempre son las mismas; por ejemplo, la contratación del Congreso de la República sólo aparece registrada para el año 1996.

Gráfico 1

Valor de la contratación de las entidades del orden nacional, 1996 - 2002

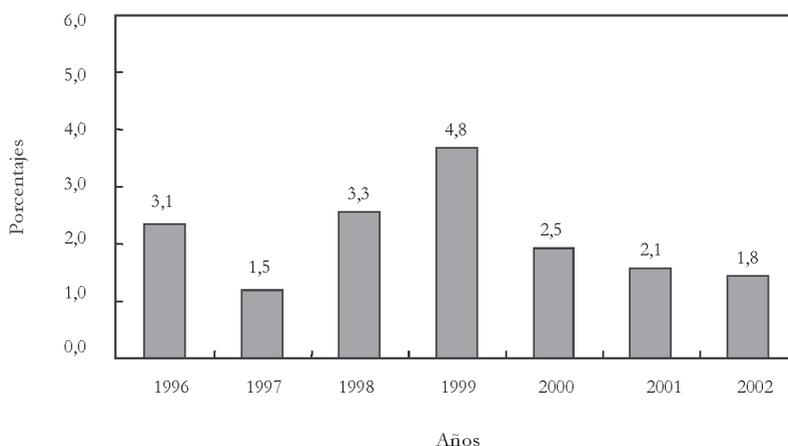


Fuente: Diario Único de Contratación. Cálculos de los autores

El proyecto *Modernización de la Administración Financiera Pública* (MAFP II), con base en la Cinta de Ingresos y Egresos de la Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales¹² del DANE, estimó en el 16% la participación de las compras públicas en el PIB en promedio entre 1990 y 1999. Para llevar a cabo tal estimación, determinó los rubros susceptibles de contratación de forma que fueran una *proxy* de las compras públicas.

Gráfico 2

Participación del valor contratado en el PIB, 1996 - 2002



Fuente: Diario Único de Contratación. Cálculos de los autores.

¹² Esta base de datos contiene la ejecución presupuestal de las entidades públicas del orden territorial y nacional.

La mayor parte de las adquisiciones de las entidades del Estado son prestación de servicios; entre 1996 y 2002 éstos representaron, en promedio, el 47,2% del total. Debido a que en muchos casos la descripción del objeto del contrato no aportó información clara, la participación de los contratos no clasificados representan, en promedio, el 39,1% de las compras totales¹³.

Cuadro 1
Compras del sector público por bienes y servicios, 1996 - 2002

Millones de pesos

Año	Bienes	Portentajes	Servicios	Portentajes	No clasificados	Portentajes	Total compras
1996	241.004	7,8	1.678.974	54,5	1.157.893	37,6	3.077.872
1997	211.090	11,3	1.373.385	73,7	279.950	15,0	1.864.424
1998	311.333	6,6	2.567.318	54,8	1.809.461	38,6	4.688.113
1999	1.671.971	23,1	1.171.021	16,2	4.403.907	60,8	7.246.899
2000	315.068	7,2	2.115.291	48,6	1.926.039	44,2	4.356.398
2001	585.273	15,1	2.265.245	58,4	1.031.325	26,6	3.881.843
2002	626.528	16,7	2.459.271	65,4	673.751	17,9	3.759.551
Promedio 1996-2002	566.038	13,7	1.947.215	47,2	1.611.761	39,1	4.125.014

Fuente: Diario Único de Contratación. Cálculos de los autores

B. Análisis de la contratación por Nivel: central y descentralizado¹⁴

Entre 1996 y 2002, las entidades del nivel descentralizado participaron en promedio con el 60,1% de las compras de las entidades del orden nacional, la participación de las entidades del nivel central fue en promedio del 26,4% (cuadro 2).

¹³ Este hecho refleja que el registro de la información sobre los contratos públicos no cuenta con un sistema de codificación adecuado que permita establecer relaciones con otros sistemas de información pública.

¹⁴ Las entidades del nivel *central* corresponden a los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, el Congreso, la Contraloría, la Fiscalía, la Procuraduría, entre otras. Las entidades del nivel *descentralizado* corresponden a las entidades adscritas al Gobierno central nacional, subordinadas a éste en su gestión administrativa, que cumplen funciones complementarias de administración pública, como por ejemplo el Instituto Nacional de Salud, los fondos rotatorios del Ejército y la Policía Nacional. Para mayor información ver Banco de la República *Indicadores del Sector Público No-Financiero. 1987-1995*. Las entidades clasificadas como *Otras* corresponden a los organismos y entidades con régimen especial, como las corporaciones de investigación, las empresas de servicios públicos mixtas, las sociedades de economía mixta (con menos del 90% de capital) y las entidades de naturaleza única especial.

Cuadro 2
**Compras públicas según nivel de las entidades del orden nacional,
 1996 - 2002**

Millones de pesos

Nivel	1996		1997		1998		1999	
	Valor	Porcentajes	Valor	Porcentajes	Valor	Porcentajes	Valor	Porcentajes
Central	507.597	16,5	237.613	12,7	1.377.369	29,4	3.122.531	43,1
Descentralizado	2.188.500	71,1	1.349.159	72,4	3.093.762	66,0	2.990.173	41,3
Otras ^{a/}	381.775	12,4	277.652	14,9	216.982	4,6	1.134.195	15,7
Total	3.077.872	100,0	1.864.424	100,0	4.688.113	100,0	7.246.899	100,0
Nivel	2000		2001		2002		Promedio	
	Valor	Porcentajes	Valor	Porcentajes	Valor	Porcentajes	Valor	Porcentajes
Central	2.037.973	46,8	527.853	13,6	850.720	22,6	1.237.380	26,4
Descentralizado	1.540.808	35,4	2.695.466	69,4	2.437.433	64,8	2.327.900	60,1
Otras*	777.617	17,9	658.523	17,0	471.397	12,5	559.734	13,6
Total	4.356.398	100,0	3.881.843	100,0	3.759.551	100,0	4.125.014	100,0

Fuente: Diario Único de Contratación. Cálculos de los autores

* Dentro de esta clasificación se encuentran: organismos y entidades con régimen especial; corporaciones de investigación; Empresas de servicios públicos mixtas; sociedades de economía mixta (con menos del 90% de capital); y entidades de naturaleza única especial.

En el nivel central cuatro tipos de contratos representaron el 87% del valor contratado en el año 2002, los convenios interadministrativos¹⁵ fueron los de mayor valor. En el nivel descentralizado el tipo de contrato de mayor participación fue el de obra pública¹⁶ (31,2%), seguido por el de prestación de servicios¹⁷ (24,4%)(cuadro 3). Al comparar la distribución de la contratación pública por tipo de contrato para ambos niveles se observa que existió una mayor dispersión en el nivel descentralizado.

¹⁵ Son convenios que se celebran entre entidades públicas de cualquier orden, con el fin de desarrollar funciones propias de cada una de ellas. Un convenio se debe entender como un acuerdo de voluntades celebrado por una entidad con personas de derecho privado o público, mediante el cual se consolida una relación de cooperación vinculante jurídicamente para las partes, y con el fin de cumplir deberes o funciones y alcanzar objetivos institucionales. Su fundamento jurídico se encuentra en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998.

¹⁶ Los contratos de obra pública son los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

¹⁷ Estos contratos son los que celebran las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad; sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

Cuadro 3

Contratación del nivel central y descentralizado por tipo de contrato, 2002

Millones de pesos

Tipo de contrato	Nivel central		Nivel descentralizado		
	Valor contratación	Porcentajes	Tipo de contrato	Valor contratación	Porcentajes
Convenios interadministrativos	284.202	33,4	Obra pública	760.917	31,2
Compraventa	198.549	23,3	Prestación de servicios	595.023	24,4
Obra pública	166.927	19,6	Suministro	366.188	15,0
Prestación de servicios	91.228	10,7	Compraventa	157.795	6,5
Atípicos o innominados	19.824	2,3	Consultoría	89.201	3,7
Fiducia y/o encargo fiduciario	16.107	1,9	Atípicos o innominados	83.745	3,4
Suministro	9.912	1,2	Concesión	50.896	2,1
Arrendamiento	9.901	1,2	Convenios interadministrativos	50.477	2,1
Otros	54.070	6,4	Otros	283.192	11,6
Total	850.720	100,0	Total	2.437.433	100,0

Fuente: Diario Único de Contratación. Cálculos de los autores

Los principales tipos de bienes comprados por las entidades del nivel central fueron Aparatos eléctricos de diagnóstico y aparatos de rayos ultravioletas o infrarrojos utilizados en medicina, cirugía, odontología o veterinaria; e Instrumentos, aparatos y máquinas de medición, verificación, regulación o control ncp. El primer grupo de bienes representaron el 98% y el segundo grupo el 1% del valor registrado bajo la descripción: Aparatos médicos, instrumentos ópticos y de precisión, relojes. Los demás bienes que compran las entidades del nivel central se distribuyen entre diversos productos: Maquinaria para oficina, Productos químicos, Papel, Textiles y tejidos (cuadro 4).

La demanda por servicios se inclinó hacia la compra de servicios profesionales (77%)¹⁸ de los cuales el 34% se realizó a través de contratos de Prestación de servicios y el 33,8% a través de Convenios interadministrativos. Fueron importantes también los servicios de intermediación financiera que representaron el 3,8% del valor contratado durante 2002, de los cuales el 58% se realizaron por medio de contratos de Fiducia y/o encargo fiduciario y el 28% por medio de contratos de seguros.

¹⁸ Corresponde a la suma de otros servicios profesionales, científicos y tecnológicos; Servicios auxiliares; y Servicios profesionales, científicos y técnicos.

Cuadro 4
Contratación del nivel central por bienes y servicios. 2002

Millones de pesos

Bienes			Servicios				
CPC	Descripción	Valor contratación	Porcentajes	CPC	Descripción	Valor contratación	Porcentajes
48	Aparatos médicos; instrumentos ópticos y de precisión, relojes	156.413	39,69	83	Otros servicios profesionales, científicos y técnicos	320.192	70,1
45	Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	12.965	3,29	54	Servicios de construcción	35.487	7,8
34	Productos químicos básicos	9.379	2,38	85	Servicios auxiliares	18.858	4,1
49	Equipo de transporte	8.796	2,23	71	Servicios de intermediación financiera, de seguros y auxiliares	17.176	3,8
33	Productos de horno de coque; productos de petróleo refinado; combustibles nucleares	3.042	0,77	82	Servicios profesionales, científicos y técnicos	12.542	2,7
38	Muebles; otros bienes transportables ncp	2.685	0,68	95	Servicios de asociaciones	9.888	2,2
32	Pasta de papel, papel y productos de papel; impresos y artículos análogos	2.357	0,60	96	Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos	8.868	1,9
28	Tejidos de punto o ganchillo; prendas de vestir	2.135	0,54	86	Servicios de producción a comisión o por contrato	7.073	1,5
47	Equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	1.703	0,43	72	Servicios inmobiliarios	6.097	1,3
44	Maquinaria para usos especiales	4.723	1,20	73	Servicios de arrendamiento con o sin opción de compra sin operarios	5.237	1,1
	Sin información	189.866	48,18		Otros servicios	15.238	3,3
	Total	394.064	100,00		Total	456.656	100,0

Fuente: Diario Único de Contratación. Cálculos de los autores

Cuadro 5
Contratación del nivel descentralizado por bienes y servicios. 2002

Millones de pesos

CPC	Bienes			Servicios			
	Descripción	Valor contratación	Portentajes	Descripción	Valor contratación	Portentajes	
35	Otros productos químicos; fibras textiles manufacturadas	201.165	29,70	54	Servicios de construcción	693.107	39,4
46	Maquinaria y aparatos eléctricos	25.319	3,74	83	Otros servicios profesionales, científicos y técnicos	396.054	22,5
32	Pasta de papel, papel y productos de papel; impresos y artículos análogos	20.510	3,03	93	Servicios sociales y de salud	116.708	6,6
33	Productos de horno de coque; productos de petróleo refinado; combustibles nucleares	18.769	2,77	85	Servicios auxiliares	76.841	4,4
48	Aparatos médicos, instrumentos ópticos y de precisión, relojes	16.524	2,44	63	Alojamiento; servicios de suministro de comidas y bebidas	76.167	4,3
45	Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	13.490	1,99	84	Servicios de telecomunicaciones; servicios de recuperación y suministro de información	72.975	4,1
49	Equipo de transporte	10.302	1,52	64	Servicios de transporte por vía terrestre	66.034	3,8
43	Maquinaria para usos generales	8.862	1,31	91	Administración pública y otros servicios para la comunidad en general; servicios de seguridad social de afiliación obligatoria	56.218	3,2
	Otros bienes	40.449	5,97	73	Servicios de arrendamiento con o sin opción de compra sin operarios	39.507	2,2
	Sin información	321.913	47,53	87	Servicios de mantenimiento y reparación	35.559	2,0
				86	Servicios de producción a comisión o por contrato	26.757	1,5
				71	Servicios de intermediación financiera, de seguros y auxiliares	20.148	1,1
					Otros servicios	84.055	4,8
Total		677.303	100,00	Total	1.760.130	100,0	

Fuente: Diario Único de Contratación. Cálculos de los autores.

A diferencia del nivel centralizado, en el descentralizado la contratación de servicios fue dos veces y medio superior a la de bienes. Dos tipos de servicios representaron el 61,9% del valor contratado durante el año 2002: Servicios de construcción y Otros servicios profesionales, científicos y técnicos. La compra del primer tipo de servicios se realizó en un 90% a través de contratos de Obra pública; y la compra del segundo tipo se hizo por medio de contratos de prestación de servicios en un 41% y de Consultoría en un 15% (cuadro 5).

La compra de Otros productos químicos, fibras textiles manufacturadas representó el 29,7% del total de las compras adquiridas por las entidades del nivel descentralizado. Dentro de ese tipo de productos las mayores compras correspondieron a Medicamentos para usos terapéuticos o profilácticos (cuadro 6).

Cuadro 6

Contratación del nivel descentralizado de “Otros productos químicos, fibras textiles manufacturadas” desagregada a CPC 5

Millones de pesos

CPC	Descripción	2002	
		Valor contratación	Porcentajes
35260	Medicamentos para usos terapéuticos o profilácticos	171.367	85,2
35250	Provitaminas, vitaminas y hormonas; glucósidos y alcaloides vegetales y sus sales, y otros derivados; antibióticos	10.531	5,2
35220	Lisina y sus esteres y sales de estos compuestos; ácido glutámico y sus sales; sales e hidróxidos de amonio cuaternario; lecitinas y otros fosfoaminolípidos; amidas acíclicas y sus derivados	9.974	5,0
35490	Otros productos químicos ncp	4.065	2,0
35440	Pastas para modelar	3.387	1,7
	Otros	1.841	0,9
Total		201.165	100,0

Fuente: Diario Único de Contratación. Cálculos de los autores

La compra de maquinaria y aparatos eléctricos y pasta de papel, papel y productos de papel, impresos y artículos análogos le siguen en importancia, pero con participaciones muy inferiores; sólo el 3% sobre el total contratado por las entidades descentralizadas en el año 2002.

C. Análisis de la contratación por sector

A continuación se presenta una clasificación de la información de contratación pública de acuerdo con el sector¹⁹ al cual pertenecen las entidades del orden nacional.

En el año 1996, el 97% de la contratación fue realizada por entidades pertenecientes a siete sectores: Minas y Energía, Hacienda y Crédito Público, Transporte, Trabajo y Seguridad Social, Defensa Nacional, Agricultura y Desarrollo Rural, y Salud; los dos primeros sectores representaron el 79% del valor contratado durante ese año.

En el año 2002, el 97% de las compras públicas fue efectuado por quince sectores; los dos sectores con mayor valor de contratación fueron Transporte y Minas y Energía con una participación conjunta del 35,4%. Al comparar los resultados obtenidos en ambos años se observa que cuatro sectores se mantuvieron como los de mayor contratación dentro de la administración pública colombiana: Agricultura y Desarrollo Rural; Minas y Energía; Transporte; Trabajo y Seguridad Social (cuadro 7).

Cuadro 7

Compras públicas: valor contratado por sector, 1996 - 2002

Millones de pesos

1996			2002		
Sector	Valor contratación	Porcentajes	Sector	Valor contratación	Porcentajes
Sector de Minas y Energía	1.984.035	64,5	Sector del Transporte	756.062	20,1
Sector de Hacienda y Crédito Público	451.256	14,7	Sector de Minas y Energía	576.520	15,3
Sector del Transporte	290.995	9,5	Sector de Trabajo y Seguridad Social	431.147	11,5
Sector de Trabajo y Seguridad Social	128.639	4,2	Sector Salud	329.926	8,8
Sector de Defensa Nacional	49.311	1,6	Sector de Agricultura y Desarrollo Rural	308.505	8,2
Sector de Agricultura y Desarrollo Rural	44.953	1,5	Sector de Justicia y del Derecho	231.216	6,2
Sector Salud	42.522	1,4	Sector del Medio Ambiente	193.851	5,2
Sector de Comunicaciones	25.907	0,8	Sector de Planeación	189.696	5,0

¹⁹ La clasificación sectorial hace referencia a las entidades adscritas a cada uno de los ministerios y departamentos administrativos organizados en orden de precedencia a partir del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en cuanto al objetivo y funciones generales, las normas orgánicas, la descripción de los organismos de asesoría y coordinación, de las unidades administrativas especiales sin personería jurídica y de los fondos especiales como sistemas de cuenta, igualmente sin personería jurídica, y la configuración de su sector descentralizado. Ver *Estructura del Estado*. Departamento de la Función Pública.

Cuadro 7 (continuación)
Compras públicas: valor contratado por sector, 1996 - 2002

Millones de pesos

1996			2002		
Sector	Valor contratación	Porcentajes	Sector	Valor contratación	Porcentajes
Sector del Medio Ambiente	13.270	0,4	Sector de Comunicaciones	144.867	3,9
Sector de la Función Pública	7.104	0,2	Sector de Educación Nacional	132.637	3,5
Sector de Justicia y del Derecho	6.462	0,2	Sector de Hacienda y Crédito Público	103.813	2,8
Sector de Desarrollo Económico	5.471	0,2	Sector Presidencia de la República	91.308	2,4
Sector de Planeación	5.220	0,2	Sector de Defensa Nacional	80.606	2,1
Sector de Seguridad	4.712	0,2	Sector de Seguridad	40.764	1,1
Sector de Comercio Exterior	3.443	0,1	Sector de la Función Pública	35.580	0,9
Sector de Educación Nacional	3.167	0,1	Fiscalía General de la Nación	24.501	0,7
Sector de Relaciones Exteriores	2.969	0,1	Sector del Interior	22.681	0,6
Registraduría Nacional del Estado Civil	2.828	0,1	Sector de Desarrollo Económico	22.088	0,6
Ministerio Público	1.636	0,1	Ministerio Público	16.509	0,4
Sector Presidencia de la República	1.407	0,0	Sector de Relaciones Exteriores	10.454	0,3
Fiscalía General de la Nación	1.335	0,0	Sector de Comercio Exterior	9.209	0,2
Sector del Interior	1.171	0,0	Organismos y Entidades con Régimen Especial	3.392	0,1
Contraloría General de la República	58	0,0	Sector de Economía Solidaria	2.193	0,1
Congreso de la República	1	0,0	Registraduría Nacional del Estado Civil	1.976	0,1
Organismos y Entidades con Régimen Especial	-	0,0	Contraloría General de la República	50	0,0
Sector de Economía Solidaria	-	0,0	Congreso de la República	0	0,0
Total	3.077.872	100,0	Total	3.759.551	100,0

Fuente: Diario Único de Contratación. Cálculos de los autores.

Entre el total de contratos del sector de Transporte el 76,6% fueron contratos de obra pública y de consultoría²⁰; el 66,9% de la contratación del sector de Minas y Energía se realizó a través de contratos de prestación de servicios, de operaciones de crédito público²¹ y de obra pública; el 79,6% de la contratación del sector de Trabajo y Seguridad Social se realiza mediante contratos de suministro y de prestación de servicios; finalmente, el 79,7% de las adquisiciones del sector de Agricultura y Desarrollo Rural fue realizada por medio de contratos de convenios interadministrativos y de prestación de servicios (cuadro 8).

Cada uno de estos cuatro sectores demanda bienes y servicios relacionados con el tipo de actividad a la cual se dedica. En el caso del sector de Transporte los dos tipos de productos que presentaron mayor valor de contratación durante el año 2002 fueron Maquinaria para usos generales y Maquinaria de oficina, contabilidad e informática²². La demanda por servicios del sector de Transporte durante el año 2002 se inclinó hacia los servicios de construcción y servicios profesionales (cuadro 9).

Cuadro 9
Contratación sector del Transporte por bienes y servicios, 2002

Millones de pesos

Bienes				Servicios			
CPC	Descripción	Valor contratación	Porcentajes	CPC	Descripción	Valor contratación	Porcentajes
43	Maquinaria para usos generales	5.703	3,9	54	Servicios de construcción	481.749	79,1
45	Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	5.337	3,6	83	Otros servicios profesionales, científicos y técnicos	80.477	13,2
47	Equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	1.015	0,7	85	Servicios auxiliares	8.347	1,4
42	Productos metálicos elaborados, excepto maquinaria y equipo	897	0,6	96	Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos	8.271	1,4

²⁰ Éstos son los que celebran las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión. Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

²¹ Tienen por objeto dotar a la entidad de recursos con plazo para su pago, entre las cuales se encuentran la contratación de empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de bonos y títulos valores, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de las entidades estatales.

²² No obstante, este resultado puede cambiar debido a que el 88% del valor contratado en bienes por las entidades del sector transporte no se le pudo asignar la nomenclatura de la CPC.

Cuadro 9 (continuación)
Contratación sector del Transporte por bienes y servicios, 2002

Millones de pesos

Bienes				Servicios			
CPC	Descripción	Valor contratación	Porcentajes	CPC	Descripción	Valor contratación	Porcentajes
33	Productos de horno de coque; productos de petróleo refinado; combustibles nucleares	818	0,6	72	Servicios inmobiliarios	7.072	1,2
	Otros bienes	3.694	2,5	95	Servicios de asociaciones	5.384	0,9
	Sin información	129.402	88,1		Otros servicios	17.895	2,9
Total		146.866	100,0	Total		609.196	100,0

Fuente: Diario Único de Contratación. Cálculos de los autores.

En el caso del sector de Minas y Energía se observa que productos de horno de coque; productos de petróleo refinado; combustibles nucleares; y Otros productos químicos, fibras textiles manufacturadas fueron los dos principales tipos de bienes demandados por este sector, aunque al igual que en el sector de Transporte un alto porcentaje de las compras no está clasificada. En el sector de Minas y Energía el 68,9% de las compras de servicios se distribuyeron en los siguientes tipos: Otros servicios profesionales, científicos y técnicos; Servicios de telecomunicaciones, servicios de recuperación y suministro de información; Servicios de construcción; y Servicios de transporte por vía terrestre (cuadro 10).

Cuadro 10
Contratación sector Minas y Energía por bienes y servicios, 2002

Millones de pesos

Bienes				Servicios			
CPC	Descripción	Valor contratación	Porcentajes	CPC	Descripción	Valor contratación	Porcentajes
33	Productos de horno de coque; productos de petróleo refinado; combustibles nucleares	7.434	3,8	83	Otros servicios profesionales, científicos y técnicos	94.429	24,7
35	Otros productos químicos; fibras textiles manufacturadas	4.970	2,6	84	Servicios de telecomunicaciones; servicios de recuperación y suministro de información	63.348	16,6
46	Maquinaria y aparatos eléctricos	3.445	1,8	54	Servicios de construcción	57.931	15,1
21	Carne, pescado, frutas, legumbres, aceites y grasas	3.195	1,6	64	Servicios de transporte por vía terrestre	47.945	12,5

Cuadro 10 (continuación)
Contratación sector Minas y Energía
por bienes y servicios, 2002

Millones de pesos

Bienes				Servicios			
CPC	Descripción	Valor contratación	Porcentajes	CPC	Descripción	Valor contratación	Porcentajes
41	Metales comunes	3.012	1,6	85	Servicios auxiliares	28.105	7,3
49	Equipo de transporte	1.956	1,0	86	Servicios de producción a comisión o por contrato	23.081	6,0
42	Productos metálicos elaborados, excepto maquinaria y equipo	1.948	1,0	87	Servicios de mantenimiento y reparación	22.087	5,8
48	Aparatos médicos, instrumentos ópticos y de precisión, relojes	1.693	0,9	93	Servicios sociales y de salud	9.304	2,4
43	Maquinaria para usos generales	1.465	0,8	82	Servicios profesionales, científicos y técnicos	6.788	1,8
	Otros bienes	3.941	2,0	73	Servicios de arrendamiento con o sin opción de compra sin operarios	6.457	1,7
	Sin información	161.027	83,0		Otros servicios	22.960	6,0
	Total	194.085	100,0		Total	382.434	100,0

Fuente: Diario Único de Contratación. Cálculos de los autores.

El sector de Trabajo y Seguridad - Social demandó durante 2002, principalmente, Otros productos químicos, fibras textiles manufacturadas; en tanto que el sector de Agricultura y Desarrollo Rural adquirió, primordialmente, Pasta de papel, papel y productos de papel, impresos y artículos análogos; y Construcciones. La demanda por servicios del sector de Trabajo y Seguridad Social se concentró en tres tipos de servicios: Otros servicios profesionales, científicos y técnicos; Servicios sociales y de salud; y Servicios auxiliares. Finalmente, el 80,8% de las compras de servicios que realizó el sector Agricultura y Desarrollo Rural fue de Otros servicios profesionales, científicos y técnicos (cuadros 11 y 12).

Cuadro 11
**Contratación sector Trabajo y Seguridad Social
 por bienes y servicios, 2002**

Millones de pesos

Bienes				Servicios			
CPC	Descripción	Valor contratación	Porcentajes	CPC	Descripción	Valor contratación	Porcentajes
35	Otros productos químicos; fibras textiles manufacturadas	181.985	82,4	83	Otros servicios profesionales, científicos y técnicos	111.998	53,2
48	Aparatos médicos, instrumentos ópticos y de precisión, relojes	6.531	3,0	93	Servicios sociales y de salud	58.061	27,6
32	Pasta de papel, papel y productos de papel; impresos y artículos análogos	5.578	2,5	85	Servicios auxiliares	11.417	5,4
49	Equipo de transporte	3.249	1,5	71	Servicios de intermediación financiera, de seguros y auxiliares	7.778	3,7
45	Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	2.532	1,1	63	Alojamiento; servicios de suministro de comidas y bebidas	5.723	2,7
34	Productos químicos básicos	2.207	1,0	54	Servicios de construcción	3.949	1,9
28	Tejidos de punto o gan-chillo; prendas de vestir	555	0,3	73	Servicios de arrendamiento con o sin opción de compra sin operarios	3.757	1,8
36	Productos de caucho y productos plásticos	417	0,2	82	Servicios profesionales, científicos y técnicos	3.670	1,7
	Otros bienes	17.688	8,0		Otros servicios	4.051	1,9
	Total	220.742	100,0		Total	210.405	100,0

Fuente: Diario Único de Contratación. Cálculos de los autores.

Cuadro 12
**Contratación Sector Agricultura y Desarrollo Rural
 por bienes y servicios, 2002**

Millones de pesos

Bienes				Servicios			
CPC	Descripción	Valor contratación	Porcentajes	CPC	Descripción	Valor contratación	Porcentajes
32	Pasta de papel, papel y productos de papel; impresos y artículos análogos	3.009	3,6	83	Otros servicios profesionales, científicos y técnicos	181.956	80,8
33	Construcciones	1.138	1,4	64	Servicios de transporte por vía terrestre	14.750	6,5
52	Terrenos	660	0,8	73	Servicios de arrendamiento con o sin opción de compra sin operarios	11.558	5,1
45	Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	215	0,3	86	Servicios de producción a comisión o por contrato	6.123	2,7
34	Productos químicos básicos	151	0,2	85	Servicios auxiliares	4.264	1,9
	Otros bienes	402	0,5	54	Servicios de construcción	2.582	1,1
	Sin información	77.666	93,3		Otros servicios	4.031	1,8
Total		83.241	100,0	Total		225.264	100,0

Fuente: Diario Único de Contratación. Cálculos de los autores.

D. Análisis de la contratación por Entidad

El cuadro 13 presenta las quince entidades con mayor valor de contratación durante el año 2002; en conjunto éstas representaron el 68,7% de las compras públicas totales; además participaron con el 64% de las compras públicas totales en 1996 y con el 37,7% en el año 1999.

La entidad con mayor valor de contratación fue el Instituto Nacional de Vías (Inviás), la cual pertenece al sector de Transporte; la segunda empresa en importancia fue Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), la cual pertenece al sector de Minas y Energía; la tercera entidad fue el Ministerio de Salud y la cuarta el Instituto de los Seguros Sociales (ISS) las cuales hacen parte del sector Trabajo y Seguridad Social. Estos resultados indican que dentro de los principales sectores de la administración pública, la contratación se concentra en entidades específicas lo que sugiere una fuerte centralización de las compras de bienes y servicios.

El principal tipo de contrato realizado por el Inviás fue el de obra pública. En Ecopetrol estos contratos ocuparon el segundo lugar mientras que en primer lugar se encontraron los de prestación de servicios, los cuales alcanzaron una participación del 53% en el total contratado.

Cuadro 13
Contratación pública de las 15 entidades más importantes, 1996 - 2002

Millones de pesos

Entidad	1996		1999		2002	
	Valor	Porcentajes	Valor	Porcentajes	Valor	Porcentajes
Instituto Nacional de Vías (Inviás)	201.271	6,5	127.639	1,8	604.311	16,1
Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol)	1.597.843	51,9	131.522	1,8	358.589	9,5
Ministerio de Salud	3.789	0,1	464.611	6,4	237.181	6,3
Instituto de Seguros Sociales (ISS)	44.257	1,4	43.393	0,6	232.937	6,2
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	37.685	1,2	31.403	0,4	227.408	6,0
Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (Fonade)	-	0,0	23.172	0,3	180.300	4,8
Ministerio de Justicia y del Derecho	179	0,0	1.782	0,0	147.848	3,9
Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena)	2.770	0,1	27.574	0,4	140.307	3,7
Isagén S. A. ESP	28.084	0,9	-	0,0	90.000	2,4
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)	54	0,0	43.947	0,6	76.533	2,0
Banco Agrario de Colombia S. A. (Banagrario S. A.)	-	0,0	-	0,0	59.498	1,6
Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Telecom)	19.152	0,6	1.533.348	21,2	58.614	1,6
Red de Solidaridad Social	-	0,0	49.550	0,7	58.550	1,6
Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil)	2.997	0,1	234.703	3,2	56.889	1,5
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	33.025	1,1	22.256	0,3	55.507	1,5
Total	3.077.872		7.246.899		3.759.551	

Fuente: Diario Único de Contratación. Cálculos de los autores.

Cuadro 14
Contratación cinco principales entidades por tipo de contrato, 2002

Millones de pesos

Instituto Nacional de Vías - (Invias)			Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol)			Ministerio de Salud		
Tipo de contrato	Valor contratación	Porcentajes	Tipo de contrato	Valor contratación	Porcentajes	Tipo de contrato	Valor contratación	Porcentajes
Obra pública	468.720	77,6	Prestación de servicios	189.913	53,0	Compraventa	170.517	71,9
Consultoría	60.449	10,0	Obra pública	74.325	20,7	Convenios interadministrativos	64.176	27,1
Concesión	50.470	8,4	Suministro	24.930	7,0	Prestación de servicios	1.785	0,8
Prestación de servicios	14.477	2,4	Transporte	21.491	6,0	Suministro	441	0,2
Suministro	3.351	0,6	Consultoría	10.093	2,8	Comodato	180	0,1
Compraventa	602	0,1	Compraventa	7.544	2,1	Otros	82	0,0
Otros	6.242	1,0	Otros	30.294	8,4			
Total	604.311	100,0	Total	358.589	100,0	Total	237.181	100,0

Instituto de Seguros Sociales (ISS)			Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural		
Tipo de contrato	Valor contratación	Porcentajes	Tipo de contrato	Valor contratación	Porcentajes
Suministro	176.968	76,0	Convenios interadministrativos	203.139	89,3
Prestación de servicios	47.044	20,2	Prestación de servicios	9.420	4,1
Seguro	6.552	2,8	Otros	14.849	6,5
Otros	2.373	1,0			
Total	232.937	100,0	Total	227.408	100,0

Fuente: Diario Único de Contratación. Cálculos de los autores.

El Ministerio de Salud, en 2002, dedicó el 99% de la contratación realizada a contratos de compraventa y de convenios interadministrativos. Una situación similar se presentó en el ISS, donde el 96% de la contratación se dirigió a contratos de suministro y de prestación de servicios. Por último, las compras del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se realizaron principalmente a través de convenios interadministrativos (cuadro 14).

IV. | Caracterización de los proveedores del Estado colombiano

El objetivo de esta sección es caracterizar el conjunto de empresas que proveen de bienes y servicios al Estado colombiano. La caracterización de los proveedores se realiza a partir de la información del Diario Único de Contratación, y corresponde a los que suministraron bienes y servicios al Estado en el nivel nacional durante el periodo 1996-2002.

La base analizada contiene 78.446 contratos²³ con valor de \$30.670.188 millones. De acuerdo con la extensión de los NIT²⁴ de los contratistas, se identificó que del total de contratos analizados, el 44,6% fueron realizados por personas naturales, mientras que el 55,4% de los bienes y servicios los proveyeron personas jurídicas. No obstante la participación casi equitativa en el número de contratos con el Estado, las personas jurídicas representaron el 85,6% del valor contratado; es decir, en promedio, el valor de los contratos de las personas jurídicas fue 5 veces más alto que el de los contratos de las personas naturales. (cuadro 15).

Cuadro 15

Tipología de los contratistas del Estado, 1996 - 2002

Millones de pesos

Tipo	Contratos			Participación (%)	
	Número	Valor total	Valor promedio	Número total	Valor total
Personas Naturales	34.996	4.415.106	126,2	44,6	14,4
Personas Jurídicas	43.470	26.255.081	604	55,4	85,6
Total	78.466	30.670.187	390,9	100	100

Fuente: Diario Único de Contratación. Cálculos de los autores.

Para realizar la caracterización de los proveedores del Estado por sector económico y por tamaño se cruzó la información de la base analizada con la de los vigilados por algunas superintendencias²⁵, los vigilados por la Aeronáutica Civil y la información de la Encuesta Anual Manufacturera.

²³ De los 81.262 contratos analizados en la sección anterior fueron eliminados 2.796 registros debido a que no estaba disponible la información de NIT y nombre del proveedor del bien o servicio.

²⁴ Los NIT de personas jurídicas tienen 9 dígitos de extensión. Para efectos del análisis, aquellos NIT con menos de 9 dígitos se asimilan a personas naturales.

²⁵ Las Superintendencias de las cuales se tomó la información para realizar los cruces son:

- Superintendencia de Sociedades (1995-2000)
- Superintendencia de Valores (1996-2003)
- Superintendencia de la Economía Solidaria (2001-2002)
- Superintendencia Bancaria (2003)
- Superintendencia de Subsidios Familiar (2003)
- Superintendencia de vigilancia y Seguridad Privada (1999-2003)
- Superintendencia Nacional de Salud (2003)

Es importante aclarar que, a priori, la caracterización de las empresas contratistas puede tener un sesgo hacia las empresas grandes. Esto se debe a que la Superintendencia de Sociedades –en cumplimiento de la función de vigilancia de las sociedades mercantiles– solamente lo hace sobre las sociedades que: registran activos totales o ingresos totales iguales o superiores a 20.000 smmlv (salarios mínimos mensuales legales vigentes), han sido identificadas con dificultades en su funcionamiento societario y las que el Presidente y/o el Superintendente defina. Esta condición ubica a la mayoría de vigiladas por esta entidad en la clasificación de grandes empresas.

De la misma forma, la Superintendencia de Valores vigila las empresas que emitan valores, lo cual, en general, sólo es una actividad accesible para las grandes empresas. Las demás superintendencias vigilan las empresas de cada sector sin tener en cuenta su tamaño –servicios públicos, servicios financieros, salud, transporte, vigilancia y cajas de compensación familiar–. Por todo lo anterior, no se tiene información de una gran proporción de los productores de bienes y servicios de tamaño mediano o menor a éste, pertenecientes a sectores no vigilados por las superintendencias sectoriales.

El cuadro 16 presenta los resultados del ejercicio de cruce de la base de contratistas con la información de las fuentes mencionadas. El número de contratistas encontrado en al menos una de las bases con las cuales se hizo el cruce fue de 631 personas naturales y 19.765 personas jurídicas, los cuales totalizan **20.396** contratos; esto equivale al 26% del número de contratos analizados y al 43% del valor contratado total²⁶.

Cuadro 16
Contratistas por tamaño de empresa, 1996 - 2002

Millones de pesos

Tipo	Contratos			Participación (%)	
	Número	Valor total	Valor promedio	Número total	Valor total
Grande	11.997	9.535.042	794,8	15,3	31,1
Mediana	3.518	2.834.030	805,6	4,5	9,2
Pequeña	3.889	713.102	183,4	5,0	2,3
Micro	992	117.722	118,7	1,3	0,4
Sin clasificar	58.070	17.470.291	300,8	74,0	57,0
Total	78.466	30.670.188	390,9	100,0	100,0

Fuente: Diario Único de Contratación. Cálculos de los autores.

²⁶ Debido a la diversidad de bases que se utilizaron para la caracterización de las empresas, y a las diferencias en la temporalidad en la cual se obtuvieron los datos de los activos ellas para la clasificación por tamaño, no es posible realizar un análisis por año ni plantear un análisis que involucre la dinámica en las características de los proveedores del Estado.

Los resultados establecen que el 15,3% de los contratos del Estado fueron llevados a cabo por empresas grandes, el 9,5% por pymes y el 1,3% por microempresas. Aún así, del valor contratado total el 31,1% corresponde a los contratos de empresas grandes. El valor promedio de los contratos de las empresas grandes y medianas fue similar entre ellas y 5 veces mayor al de las micro y pequeñas empresas.

El Estado contrata²⁷ con empresas de variados sectores económicos y, en especial, demanda los servicios de personas jurídicas que se dedican a: el comercio al por mayor, el comercio y reparación de vehículos, la construcción, las actividades de edición e impresión, la fabricación de sustancias y productos químicos²⁸ y los servicios sociales y de salud (cuadro 17).

Algunos sectores económicos no presentan un gran número de contratos, aunque sus valores son altos, tales como la fabricación de elementos de metal, el correo y las telecomunicaciones²⁹ y los servicios financieros contratados con emisores de valores.

En general, los sectores con mayor participación en todos los grupos de empresas por tamaño son: industria, comercio, actividades inmobiliarias y de alquiler y transporte. No obstante, cabe anotar que las micro y pequeñas empresas tienen un porcentaje de participación importante tanto en el área de servicios de salud como en los servicios de vigilancia y seguridad privada (cuadro 18).

Cuadro 17
Contratistas por sector económico, 1996 - 2002

Sector	Contratos			Participación (%)	
	Número	Valor total	Valor promedio	Número total	Valor total
Agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexas	112	3.875	34,6	0,55	0,03
Silvicultura, extracción de madera y actividades de servicios conexas	2	88	44,1	0,01	0,00
Pesca, cultivo de peces en criaderos piscícolas	2	176	87,9	0,01	0,00
Extracción de carbón, carbón lignítico y turba	7	4.656	665,2	0,03	0,04
Extracción de petróleo crudo y gas natural y actividades relacionadas	96	70.669	736,1	0,47	0,54

²⁷ Revisar anexo metodológico, numeral c,4.

²⁸ Este sector incluye fabricación de sustancias químicas básicas, abonos y compuestos, plásticos y cauchos en formas primarias, plaguicidas, pinturas y barnices, productos farmacéuticos, jabones y detergentes, fibras sintéticas y otros.

²⁹ Este sector incluye actividades postales, servicios de teléfonos, transmisión de datos a través de redes, transmisión de programas a través de radio y televisión, transmisión por cable y otros.

Cuadro 17 (continuación)
Contratistas por sector económico, 1996 - 2002

Sector	Contratos			Participación (%)	
	Número	Valor total	Valor promedio	Número total	Valor total
Extracción de minerales metalíferos	7	368	52,5	0,03	0,00
Explotación de minas y canteras	5	5.015	1.003,0	0,02	0,04
Industrias manufactureras	7	499	71,3	0,03	0,00
Fabricación de alimentos y bebidas	354	90.127	254,6	1,74	0,68
Fabricación de productos de tabaco	1	193	193,0	0,00	0,00
Fabricación de productos textiles	92	33.036	359,1	0,45	0,25
Fabricación de prendas de vestir; preparado y teñido de pieles	241	61.727	256,1	1,18	0,47
Curtido y preparado de cueros; fabricación de calzado y de artículos de viaje	88	37.485	426,0	0,43	0,28
Transformación y fabricación de productos de madera y de corcho	13	824	63,3	0,06	0,01
Fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón	110	4.135	37,6	0,54	0,03
Actividades de edición e impresión y de reproducción de grabaciones	668	113.021	169,2	3,28	0,86
Coquización, fabricación de productos de la refinación del petróleo y combustible nuclear	22	14.889	676,8	0,11	0,11
Fabricación de sustancias y productos químicos	812	231.719	285,4	3,98	1,76
Fabricación de productos de caucho y de plástico	52	9.034	173,7	0,26	0,07
Fabricación de otros productos minerales no metálicos	83	8.201	98,8	0,41	0,06
Fabricación de productos metalúrgicos básicos	21	2.767	131,8	0,10	0,02
Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	229	1.017.117	4.441,6	1,12	7,71
Fabricación de maquinaria y equipo ncp	112	19.944	178,1	0,55	0,15
Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática	12	650	54,2	0,06	0,00
Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos ncp	233	148.986	639,4	1,14	1,13
Fabricación de equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	16	1.818	113,6	0,08	0,01
Fabricación de instrumentos médicos, ópticos y de precisión de relojes	21	1.250	59,5	0,10	0,01
Fabricación de instrumentos médicos, ópticos y de precisión de relojes	22	1.251	60,5	0,11	0,01
Fabricación de otros tipos de equipo de transporte	37	3.250	87,8	0,18	0,02
Fabricación de muebles; industrias manufactureras ncp	478	33.725	70,6	2,34	0,26
Suministro de electricidad, gas, vapor y agua caliente	5	463	92,7	0,02	0,00
Construcción	813	1.317.680	1.620,8	3,99	9,99
Comercio, mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas	895	156.542	174,9	4,39	1,19

Cuadro 17 (continuación)
Contratistas por sector económico, 1996 - 2002

Sector	Contratos			Participación (%)	
	Número	Valor total	Valor promedio	Número total	Valor total
Comercio al por mayor y en comisión o por contrata, excepto el comercio de vehículos	4.440	2.215.150	498,9	21,78	16,79
Comercio al por menor, excepto el comercio de vehículos automotores y motocicletas	2.024	262.296	129,6	9,93	1,99
Hoteles, restaurantes, bares y similares	356	137.438	386,1	1,75	1,04
Transporte por vía terrestre; transporte por tuberías	88	22.392	254,5	0,43	0,17
Transporte por vía acuática	8	9.243	1.155,4	0,04	0,07
Transporte por vía aérea	100	62.519	625,2	0,49	0,47
Transporte por vía aérea	1	337	337,1	0,00	0,00
Actividades complementarias y auxiliares al transporte; de agencias de viajes	559	212.947	380,9	2,74	1,61
Correo y telecomunicaciones	338	1.721.775	5.094,0	1,66	13,05
Intermediación financiera, excepto los seguros y los fondos de pensiones y cesantías	186	356.175	1.914,9	0,91	2,70
Actividades auxiliares de la intermediación financiera	13	493.789	37.983,8	0,06	3,74
Actividades inmobiliarias	77	18.550	240,9	0,38	0,14
Alquiler de maquinaria y equipo sin operarios y de efectos personales y enseres	27	15.300	566,7	0,13	0,12
Informática y actividades conexas	596	192.220	322,5	2,92	1,46
Investigación y desarrollo	16	2.031	126,9	0,08	0,02
Otras actividades empresariales	3.084	1.002.112	324,9	15,13	7,59
Educación	24	2.752	114,7	0,12	0,02
Servicios sociales y de salud	1.507	1.205.342	799,8	7,39	9,13
Eliminación de desperdicios y aguas residuales, saneamiento y similares	1	65	65,0	0,00	0,00
Actividades de asociaciones ncp	2	80	40,0	0,01	0,00
Actividades de esparcimiento y actividades culturales y deportivas	187	84.248	450,5	0,92	0,64
Otras actividades de servicios	133	24.275	182,5	0,65	0,18
Hogares privados con servicio doméstico	2	1.487	743,7	0,01	0,01
Servicios financieros, seguros y fondos de pensiones	149	480.321	3.223,6	0,73	3,64
Servicios públicos domiciliarios	16	3.982	248,9	0,08	0,03
Servicios de vigilancia y seguridad privada	391	53.250	136,2	1,92	0,40
Cajas de compensación familiar	12	22.763	1.896,9	0,06	0,17
Cooperativas	216	123.324	570,9	1,06	0,93
Emisores de valores sector real	25	33.877	1.355,1	0,12	0,26

Cuadro 17 (continuación)
Contratistas por sector económico, 1996 - 2002

Sector	Contratos			Participación (%)	
	Número	Valor total	Valor promedio	Número total	Valor total
Emisores de valores - Servicios públicos	8	2.350	293,7	0,04	0,02
Emisores de valores - Servicios financieros	102	1.028.091	10.079,3	0,50	7,79
Sin clasificación	32	10.198	364,2	0,16	0,08
Total	20.388	13.195.855	646,0	100,0	100,0

Fuentes: Diario Único Oficial, Superintendencia Bancaria, Superintendencia de Valores, Superintendencia de la Economía Solidaria, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Superintendencia de Subsidio Familiar. Cálculos de los autores.

Cuadro 18
Contratos por sector económico y tamaño de empresas, 1996 - 2002

Millones de pesos

Sector	Grande		Mediana		Pequeña		Microempresa	
	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	110	3.802	4	161	-	-	-	-
Pesca	2	176	-	-	-	-	-	-
Explotación de minas y canteras	101	77.390	12	3.190	2	127	-	-
Industrias manufactureras	2.296	1.620.868	577	124.824	680	76.253	179	17.671
Suministro de electricidad, gas y agua	-	-	-	-	5	463	-	-
Construcción	479	1.034.244	210	171.722	108	109.816	16	1.898
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos	4.471	2.249.743	1.018	163.021	1.439	187.080	431	34.144
Hoteles y restaurantes	215	123.124	43	5.109	82	6.493	16	2.712
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	599	449.048	191	1.546.043	272	31.957	32	2.165
Intermediación financiera	190	848.711	7	493	2	760	-	-
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	1.887	736.520	1.085	364.419	708	105.901	120	23.373
Educación	20	2.628	-	-	-	-	4	124
Servicios sociales y de salud	91	47.038	6	4.066	23	4.470	-	-

Cuadro 18 (continuación)
Contratos por sector económico y tamaño de empresas, 1996 - 2002

Millones de pesos

Sector	Grande		Mediana		Pequeña		Microempresa	
	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	198	64.101	69	21.195	51	23.242	5	130
Hogares privados con servicio doméstico	-	-	-	-	2	1.487	-	-
Financiero, seguros y Fondos de Pensiones - Superbancaria	148	480.310	-	-	1	11	-	-
Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios)	15	1.982	1	2.000	-	-	-	-
Servicios de Vigilancia y seguridad privada	153	26.830	26	5.268	181	16.355	31	4.798
Servicios de salud (Supersalud)	834	606.349	236	393.287	227	128.539	90	21.594
Cajas de compensación familiar (Supersubsidio)	12	22.763	-	-	-	-	-	-
Cooperativas (Supersolidaria)	31	79.795	15	14.337	102	20.079	68	9.113
Emisores de valores –Empresas públicas– (Supervalores)	8	2.350	-	-	-	-	-	-
Emisores de valores –Financieras– (Supervalores)	84	1.013.194	18	14.896	-	-	-	-
Emisores de valores –Sector real– (Supervalores)	25	33.877	-	-	-	-	-	-
Sin clasificar	28	10.198	-	-	4	70	-	-
Total	11.997	9.535.042	3.518	2.834.030	3.889	713.102	992	117.722

Fuentes: Diario Único Oficial, Superintendencia Bancaria, Superintendencia de Valores, Superintendencia de la Economía Solidaria, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Superintendencia de Subsidio Familiar. Cálculos de los autores.

Debido a la inexistencia de una fuente de información que establezca algún tipo de clasificación o caracterización de las personas naturales, a cada contrato se le asignó un código CPC de acuerdo con su naturaleza. Los resultados de este ejercicio se muestran en el cuadro 19.

El total de contratos de personas naturales que no se encontraron en ninguna de las bases de las superintendencias ni en la de la Encuesta Anual Manufacturera es de 34.365³⁰.

³⁰ Esto se presenta porque las personas naturales en general no son empresas constituidas y no suelen presentar gran tamaño; por ello, en su gran mayoría no están vigiladas por las superintendencias ni son censadas en la Encuesta Anual Manufacturera.

Entre ellos, a 2.466 contratos no fue posible asignarles ningún código CPC debido, entre otros, a que: (1) el contrato aparece como una prórroga de alguno anterior sin especificar; (2) el contrato no tiene descripción del objeto del contrato; y (3) no aplica la clasificación CPC al objeto del contrato.

En los contratos con clasificación CPC (31.899) se observa que las personas naturales son en su mayoría proveedoras de servicios (88,8%), pues las proveedoras de bienes equivalen al 11,2%.

Así, entre los 3.852 contratos que correspondieron a provisión de bienes, maquinaria de oficina, contabilidad e informática, papel y productos de papel, muebles y otros bienes transportables, fibras textiles manufacturadas y construcciones—edificios y obras de ingeniería civil— fueron los que en mayor proporción se contrataron con personas naturales. Sin embargo, no fueron los que mayor valor contratado presentaron—con excepción de fibras textiles manufacturadas y construcciones—, puesto que la contratación de personas naturales que proveyeron bienes como piedra, arena y arcilla y aparatos médicos, instrumentos ópticos y de precisión, participaron con el 59,4% del valor total de la contratación entre 1996-2002.

En materia de servicios, de los 28.047 contratos de este sector, el Estado contrató con las personas naturales en gran proporción Servicios de construcción, Servicios profesionales y Servicios sociales y de salud. A diferencia de los bienes, fueron los mismos servicios más solicitados los que presentaron el mayor valor de contratación. Es importante observar que el 48,6% de los contratos de servicios que se hace con personas naturales es por servicios profesionales.

En resumen, de acuerdo con los resultados obtenidos con el presente ejercicio, del total de contratos de la base (78.466), el 44,6% fueron contratados con personas naturales y el 55,4% con personas jurídicas. Entre estas últimas, el 41,2% fueron mipymes, lo cual equivale al 10,8%³¹ de los contratos totales. Lo anterior evidencia que el mercado de compras estatales representa un potencial nicho de mercado para la mipymes y, por lo tanto, un instrumento estratégico a tener en cuenta en el desarrollo de la política de promoción y fortalecimiento de las medianas y pequeñas empresas.

Las personas naturales fueron también un amplio proveedor del Estado, que se especializó en la provisión de servicios más que de bienes. Además, los tipos más comunes

³¹ Es posible que este porcentaje sea mayor puesto que el 30,2% de los proveedores del Estado que figuraban con un contrato en la base no pudieron ser caracterizados. Si el proveedor de un bien o servicio no fue encontrado en ninguna de las bases, es muy posible que esto se deba a que es una empresa no grande—lo cual lo excluye con alta probabilidad de la Superintendencia de Valores o de Sociedades— o que se encuentra en un sector no vigilado por las superintendencias sectoriales. Es decir, es de un sector industrial o de servicios diferente a los de vigilancia, cajas de compensación, servicios públicos, servicios bancarios, o entidades de la economía solidaria.

de contratos (más del 50%) fueron consultarías y prestación de servicios. Así, la contratación pública es también un gran nicho de mercado para las personas naturales prestadoras de servicios, en especial de los servicios profesionales.

Cuadro 19

Número y valor de los contratos provistos por personas naturales por sector

Millones de pesos

CPC	Sector	Contratos			Participación (%)	
		Número	Valor total	Valor promedio	Número total	Valor total
01	Productos de la agricultura, la horticultura y la jardinería comercial	147	3.430	23	0,43	0,09
02	Animales vivos y productos animales	4	65	16	0,01	0,00
03	Productos de la silvicultura y la extracción de madera	3	91	30	0,01	0,00
04	Pescado y otros productos de la pesca	7	456	65	0,02	0,01
15	Piedra, arena y arcilla	3	132.226	44.075	0,01	3,30
18	Agua	2	112	56	0,01	0,00
21	Carne, pescado, frutas, legumbres, aceites y grasas	57	2.347	41	0,17	0,06
22	Productos lácteos	17	786	46	0,05	0,02
23	Productos de molinería y almidones y sus productos; otros productos alimenticios	39	2.881	74	0,11	0,07
24	Bebidas	24	980	41	0,07	0,02
26	Hilados e hilos; tejidos de fibras textiles, incluso afelpados	11	1.128	103	0,03	0,03
27	Artículos textiles (excepto prendas de vestir)	63	2.950	47	0,18	0,07
28	Tejidos de punto o ganchillo; prendas de vestir	214	10.497	49	0,62	0,26
29	Cuero y productos de cuero; calzado	52	1.779	34	0,15	0,04
31	Productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables	65	2.449	38	0,19	0,06
32	Pasta de papel, papel y productos de papel; impresos y artículos análogos	329	18.443	56	0,96	0,46
33	Productos de horno de coque; productos de petróleo refinado; combustibles nucleares	183	25.780	141	0,53	0,64
34	Productos químicos básicos	44	6.183	141	0,13	0,15
35	Otros productos químicos; fibras textiles manufacturadas	259	39.380	152	0,75	0,98
36	Productos de caucho y productos plásticos	130	4.047	31	0,38	0,10
37	Vidrio y productos de vidrio y otros productos no metálicos ncp	76	2.570	34	0,22	0,06

Cuadro 19 (continuación)

Número y valor de los contratos provistos por personas naturales por sector

Millones de pesos

CPC	Sector	Contratos			Participación (%)	
		Número	Valor total	Valor promedio	Número total	Valor total
38	Muebles; otros bienes transportables ncp	316	8.340	26	0,92	0,21
39	Desperdicios o desechos	1	100	100	0,00	0,00
41	Metales comunes	17	769	45	0,05	0,02
42	Productos metálicos elaborados, excepto maquinaria y equipo	104	10.720	103	0,30	0,27
43	Maquinaria para usos generales	98	24.214	247	0,29	0,60
44	Maquinaria para usos especiales	58	13.208	228	0,17	0,33
45	Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	410	19.601	48	1,19	0,49
46	Maquinaria y aparatos eléctricos	212	51.134	241	0,62	1,27
47	Equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	149	17.423	117	0,43	0,43
48	Aparatos médicos, instrumentos ópticos y de precisión, relojes	175	376.830	2.153	0,51	9,39
49	Equipo de transporte	158	12.293	78	0,46	0,31
51	Activos intangibles	13	1.064	82	0,04	0,03
52	Terrenos	105	5.865	56	0,31	0,15
53	Construcciones	307	56.688	185	0,89	1,41
54	Servicios de construcción	4.814	615.740	128	14,01	15,35
61	Servicios comerciales al por mayor	1	16	16	0,00	0,00
62	Servicios comerciales al por menor	1	18	18	0,00	0,00
63	Alojamiento; servicios de suministro de comidas y bebidas	375	96.890	258	1,09	2,42
64	Servicios de transporte por vía terrestre	352	47.279	134	1,02	1,18
65	Servicios de transporte por vía acuática	6	3.052	509	0,02	0,08
66	Servicios de transporte por vía aérea	22	4.942	225	0,06	0,12
67	Servicios de transporte complementarios y auxiliares	76	7.213	95	0,22	0,18
68	Servicios postales y de mensajería	23	1.263	55	0,07	0,03
69	Servicios de distribución de electricidad; servicios de distribución de gas y agua	2	898	449	0,01	0,02
71	Servicios de intermediación financiera, de seguros y auxiliares	187	73.187	391	0,54	1,82
72	Servicios inmobiliarios	783	44.210	56	2,28	1,10
73	Servicios de arrendamiento con o sin opción de compra sin operarios	432	44.093	102	1,26	1,10
81	Servicios de investigación y desarrollo	809	20.249	25	2,35	0,50

*Cuadro 19 (continuación)***Número y valor de los contratos provistos por personas naturales por sector**

Millones de pesos

CPC	Sector	Contratos			Participación (%)	
		Número	Valor total	Valor promedio	Número total	Valor total
82	Servicios profesionales, científicos y técnicos	4.269	156.637	37	12,42	3,90
83	Otros servicios profesionales, científicos y técnicos	9.388	863.663	92	27,32	21,53
84	Servicios de telecomunicaciones; servicios de recuperación y suministro de información	198	79.595	402	0,58	1,98
85	Servicios auxiliares	1.013	65.292	64	2,95	1,63
86	Servicios de producción a comisión o por contrato	1.283	64.886	51	3,73	1,62
87	Servicios de mantenimiento y reparación	478	30.644	64	1,39	0,76
91	Administración pública y otros servicios para la comunidad en general; servicios	549	52.898	96	1,60	1,32
92	Servicios de enseñanza	843	34.161	41	2,45	0,85
93	Servicios sociales y de salud	1.504	143.610	95	4,38	3,58
94	Servicios de alcantarillado y eliminación de desperdicios, servicios de saneamiento	173	26.272	152	0,50	0,65
95	Servicios de asociaciones	67	14.373	215	0,19	0,36
96	Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos	392	23.156	59	1,14	0,58
97	Otros servicios	7	426	61	0,02	0,01
	Sin clasificación	2.466	639.930	260	7,18	15,95
	Total	34.365	4.011.421	117	100,00	100,00

Fuente: Diario Único de Contratación. Cálculos de los autores

Una característica importante de los contratos que el Estado realiza con personas naturales, es que en su mayoría son de prestación de servicios y de consultoría. En el cuadro 20 se observa que los dos tipos de contratos citados representan el 57,4% del total de los de personas naturales. Otro tipo de contrato importante es el de obra pública.

Cuadro 20
**Número y valor de los contratos provistos por personas naturales
 según tipo de contrato**

Millones de pesos

Tipo de Contrato	Contratos		Participación (%)	
	Número	Valor total	Número	Valor total
Arrendamiento	1.083	42.983	3,2	1,1
Compraventa	2.587	529.716	7,5	13,2
Concesión	13	50.579	0,0	1,3
Consultoría	1.607	110.945	4,7	2,8
Convenios interadministrativos	328	230.009	1,0	5,7
Obra pública	5.894	1.055.019	17,2	26,3
Prestación de servicios	18.135	964.737	52,8	24,0
Suministro	1.985	308.758	5,8	7,7
Transporte	148	15.832	0,4	0,4
Otros	2.585	702.845	7,5	17,5
Total	34.365	4.011.421	100,0	100,0

Fuente: Diario Único de Contratación. Cálculos de los autores.

V. | Conclusiones

El mercado de compras estatales es un gran espacio para que el Gobierno realice políticas de incentivos a algunos sectores económicos, y para que el sector empresarial ofrezca bienes y servicios de calidad a uno de los más grandes demandantes del país. Se estima que este mercado representa entre el 14% y el 20% del PIB en muchos países del mundo; en este trabajo con la información del Diario Único de Contratación, se calculó que la participación de las compras de las entidades del orden nacional en el PIB equivale hasta el 4,8%.

El análisis presentado en el documento permite establecer parte de las características de la contratación pública en Colombia. De acuerdo con el nivel de Gobierno se obtienen los siguientes resultados: (1) las entidades del Estado destinan un mayor nivel de recursos para la adquisición de servicios que de bienes; (2) las compras realizadas por el nivel descentralizado son mayores a las hechas por parte del nivel central; en este último nivel los contratos se efectúan principalmente mediante convenios interadministrativos, en tanto que en el nivel descentralizado el tipo de contrato de mayor participación es el de obra pública; y, (3) el nivel central compra especialmente aparatos y maquinaria utilizados en la prestación de servicios médicos, mientras que el nivel descentralizado dedica gran parte de sus recursos a la compra de medicamentos.

El análisis por sector permitió establecer que cuatro de ellos cuentan con el mayor de nivel contratación: Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía, Trabajo y Seguridad Social, y Transporte. Al estudiar el tipo de bienes y servicios requeridos por cada uno de los cuatro sectores, se observó que la demanda por bienes se encuentra relacionada con el tipo de actividad a la cual se dedica el sector administrativo.

El análisis de los datos del DUC por entidad mostró que el Instituto Nacional de Vías (Invías), es la principal entidad contratante del Estado, seguida por la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol).

De otro lado, los proveedores del Estado se encuentran distribuidos de forma equitativa entre personas naturales y personas jurídicas. Entre las primeras se observa que en su mayoría son prestadoras de servicios, entre los cuales se destacan los servicios profesionales y los servicios de construcción. Se debe resaltar que el tipo de contrato más común celebrado entre las personas naturales y el Estado es el de prestación de servicios.

En el análisis de las personas jurídicas que pudieron ser caracterizadas se observa que la proporción de empresas grandes que proveen al Estado es mayor a la de mipymes y el valor de contratos de las primeras es también muy superior al de las últimas. No obstante, se debe tener en cuenta que debido a las limitaciones de la información necesaria para caracterizar las empresas, es posible que el número de mipymes sea mayor.

Además, se observa que el Estado compra bienes y servicios distribuidos en todos los sectores de la economía, lo cual convierte al mercado de compras públicas en una gran oportunidad para que el Gobierno desarrolle políticas de apoyo focalizado sectorialmente.

Un obstáculo para la realización de este trabajo se encuentra en algunas deficiencias contenidas en la base de datos del Diario Único de Contratación (DUC), las cuales están relacionadas con el método de captura de la información, debido a que: (1) no se dispone de información de todas las entidades para todos los años (i.e. el Congreso de la República aparece con contratos reportados en el año 1996 únicamente, dentro del periodo 1996-2002); (2) los contratos consignados en la base no tienen la información completa o clara, en muchas ocasiones no existe el NIT o el nombre, tanto del contratista como del contratante; y, (3) no existe codificación en la captura de la información para los bienes y servicios.

Para aprovechar de forma más eficiente la información que el DUC está capturando es necesario promover la creación de un sistema de información de las compras públicas realizadas por todas las entidades del Estado que sea compatible con la información existente en otras bases de datos. Sería recomendable que adoptaran la Clasificación

Central por Productos y que se realicen procesos de verificación de la información, en especial en lo referente al NIT, tanto del contratante como del contratista.

Tener información confiable y continua del mercado de compras públicas permitiría mejorar la implementación de políticas de apoyo a los productores por regiones, por sectores y por tamaño de empresa.

Anexo Metodológico

a) Variables de la base de datos del DUC

Para la realización del presente trabajo el DNP solicitó a la Imprenta Nacional la información detallada de los contratos realizados por las entidades públicas contenida en el DUC. De cada contrato se obtuvieron las siguientes variables:

- En cuanto a datos de la entidad contratante:
 - Identificación
 - Nombre
 - Orden
 - Departamento
 - Ciudad
 - Datos del contrato
 - Fecha
 - Objeto
 - Clasificación
 - Valor
 - Plazo

- En cuanto a datos del contratista:
 - Identificación
 - Nombre

Las anteriores variables fueron suministradas para cerca de 250.000 registros entre 1996 y 2002, de los cuales cerca de 81.000 correspondían a contratos con entidades del orden nacional y de valor superior a \$7.000.000.

b) Clasificación y organización de la información

Para conocer el tipo de productos o servicios objeto de una contratación pública, el Extracto Único de Contratación Pública utiliza una codificación que no permite establecer con precisión la naturaleza de los contratos. Por lo anterior, para la elaboración de este trabajo, se clasificaron los registros de acuerdo con la Clasificación Central de Productos (CPC) de la Organización de Naciones Unidas. Esta clasificación tiene la ventaja de ser reconocida internacionalmente y tener correspondencia con otras clasificaciones, como las siguientes:

- Clasificación Industrial Uniforme de Todas las Actividades Económicas 3.^a Revisión Adaptada para Colombia por el Dane - CIU Rev.3 A.C.; nacional
- Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías - SA; internacional
- Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional 3.^a Revisión - CUCI Rev. 3; internacional

Para el desarrollo de esta actividad se debió tener en cuenta que la CPC es un sistema de categorías –Secciones, Divisiones, Grupos, Clases y Subclases– que agrupa de manera homogénea los bienes o servicios de acuerdo con sus características físicas y su naturaleza intrínseca, y que cada una de dichas categorías es exhaustiva respecto a los bienes o servicios que se producen, y excluyente respecto a su agrupamiento. Es decir, las diferentes categorías de la CPC dan cabida a la totalidad de los bienes o servicios producidos y están siempre constituidas por grupos homogéneos de estos de acuerdo con sus propiedades físicas y naturaleza intrínseca, de manera tal que partiendo del nivel más exhaustivo de agrupamiento homogéneo –Subclase–, hacia el nivel más concentrado de agrupación homogénea en la clasificación –Sección–, los agrupamientos de cada una de ellas se constituyen en subconjuntos homogéneos de la categoría inmediatamente superior.

Una vez determinado el Universo de los contratos y la información requerida, se procedió a elaborar la metodología para la adaptación a CPC de la información de las bases de datos del Diario Único de Contratación. El proceso de codificación consistió en analizar detalladamente la descripción del objeto de cada contrato y las obligaciones del contratista. De acuerdo con estas descripciones, se procedió a ubicar la Subclase CPC (5 dígitos) que correspondiera al bien o servicio contratado y se le asignó el código correspondiente.

c) Metodología de organización de la información

1. Verificación de la correspondencia con el objeto del contrato

En los casos de datos incongruentes respecto al objeto del contrato fue necesario recurrir al texto del contrato publicado en el DUC y se planteó como alternativa la consulta de los planes de compra de las entidades.

2. Elaboración de un aplicativo que permitiera de manera ágil manejar y codificar la información

Para el adecuado manejo de la información requerida en el proceso de análisis y codificación de la información, fue necesario elaborar un aplicativo que tuviera la información básica (número del contrato, código asignado por el Diario Oficial, objeto del contrato, obligaciones del contratista) y adicionar una casilla que permitiera la asignación del código CPC.

3. Control de calidad del trabajo

Con el propósito de garantizar la calidad de la codificación, se adelantaron tres actividades simultáneas:

- Verificar que el código asignado a cada uno de los contratos estuviera correctamente digitado. Esto es, que existiera en la CPC. Para esto se debió, mediante la elaboración de un programa, comparar el código asignado a cada contrato con la CPC. Cuando se presentó inconsistencia se debió corregir el código errado.
- Verificar la correcta asignación del código de acuerdo con el objeto del contrato y/o las obligaciones del contratista.

En este sentido y dada la magnitud de los contratos, tal labor se debió realizar haciendo un examen al azar de un número proporcional de contratos asignados a cada uno de los contratistas. En todo caso, la cobertura de esta verificación permitió la obtención de un buen índice de calidad del trabajo. Las inconsistencias encontradas se corrigieron a través del aplicativo utilizado para la codificación de los contratos.

- Consolidación de la base de datos. Una vez concluidas las labores de asignación, verificación y corrección de inconsistencias se procedió a consolidar la base de datos definitiva.

La depuración y organización de la información permitió analizar los contratos con la estructura de la CPC a nivel de 3, 4 y 5 dígitos.

Con el propósito de hacer más eficiente el proceso de codificación en CPC, se elaboró una tabla de correspondencia entre ésta y el código interno fijado en el año 2001 por el Diario Oficial a los contratos, para lo cual, se tomó cada uno los 2.956 utilizados en dicho año por el Diario y se asignó su correspondiente CPC a 5 dígitos. El objetivo era utilizar la tabla para asignar por programa el código CPC a cada contrato y, pos-

teriormente, de acuerdo con el objeto, verificar su correcta asignación. Debido a la ambigüedad de la descripción de los códigos del Diario Oficial sólo se logró obtener una correspondencia aproximada en CPC para el 55% de los 2.956 códigos.

De otra parte, con igual propósito se construyó otra tabla que permite ubicar el código de los bienes enunciados en el objeto de los contratos, tomando como base la adaptación de CPC utilizada por el Dane para codificar los productos de la Encuesta Anual Manufacturera. La tabla se elaboró en CPC (versión 1.0) y difiere de la adaptación del Dane en el grado de agregación en los niveles de clases y subclases.

Si bien la totalidad de los productos adquiridos no se encuentra explícitamente en la tabla, esta herramienta permite ubicar, por el grado de homogeneidad, la subclase CPC que los contiene o su codificación en los niveles superiores de la clasificación.

4. Cruces de bases de datos

Para caracterizar los proveedores del Estado por sector económico y tamaño se realizaron cruces con la información que se encuentra en diferentes bases de datos de vigilados por las superintendencias, por la Aeronáutica Civil y la información de la Encuesta Anual Manufacturera. Para realizar la clasificación por sector económico, se observó detenidamente cada una de las fuentes de información. Así, la Superintendencia de Sociedades realiza una clasificación por sector económico de acuerdo con la CIU tercera revisión; las demás bases corresponden a un sector económico, es decir, con la fuente se pueden clasificar en empresas de servicios públicos, de vigilancia, de salud, de transporte aéreo, de servicios financieros, cajas de compensación, o en cooperativas. Las empresas que fueron identificadas por medio de la información de la Encuesta Anual Manufacturera tienen una clasificación por sector económico muy amplia, la cual fue analizada y mejorada manualmente. De esta forma, se clasificaron por sector económico los proveedores del Estado.

