



ESTUDIO DESCRIPTIVO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA 2011-2015

Descripción y antecedentes del estudio

Con frecuencia la contratación pública ha estado asociada con procesos de corrupción en el país. Contrataciones con requisitos habilitantes mal diseñados, que favorecen a unos pocos contratistas, obras sin diseños, sin estudios previos o con elevados costos, son algunos de los casos que se presentan. A pesar de la importancia de este tema, pocos estudios han caracterizado la contratación pública en Colombia. Lo anterior es necesario para tener mayor claridad sobre cómo se están realizando los procesos de contratación. De este modo, se realizó un análisis descriptivo utilizando la base del Sistema Electrónico de la Contratación Pública I (SECOP I) entre los años 2011 y 2015. Es importante mencionar que El SECOP I era la plataforma en la cual las entidades estatales debían publicar los documentos del proceso de contratación, desde la planeación hasta la liquidación de los contratos. (Colombia Compra Eficiente, 2017).

Objetivo general de la evaluación

Realizar un análisis descriptivo de la contratación pública llevada a cabo por todas las entidades del gobierno, desagregado por modalidad de contratación, departamento de ejecución del contrato, departamento del contratista y adiciones.

Metodología de la evaluación

Se realizó un análisis descriptivo utilizando la información disponible en la base del Sistema Electrónico de la Contratación Pública I (SECOP I) entre los años 2011 y 2015. Las variables que conforman la base de datos utilizada son las siguientes:

- Nivel de la entidad: Hace referencia a si la entidad pertenece al orden nacional o al orden territorial.
- Orden de la entidad: Hace referencia al orden extendido de la entidad. Toma 6 valores, a saber: distrito capital, nacional centralizado, nacional descentralizado, territorial departamental centralizado, territorial departamental descentralizado, territorial distrital municipal nivel 1, territorial distrital municipal nivel 2, territorial distrital municipal nivel 3, territorial distrital municipal nivel 4, territorial distrital municipal nivel 5, y territorial distrital municipal nivel 6.
- Nombre de la entidad: Es el nombre de la entidad estatal contratante.
- NIT de la entidad: Es el número único de identificación de la entidad estatal contratante.
- Tipo de proceso: Es la clasificación de acuerdo con la modalidad de selección usada. Por ejemplo: contratación directa.
- Estado del proceso: Hace referencia al estado que tiene el proceso. Esta variable toma los siguientes valores: celebrado, liquidado, convocado, terminado anormalmente después de convocado, terminado sin liquidar, descartado, borrado, adjudicado.
- Causal de otras formas de contratación: Especifica la causal de contratación directa en el caso en que esta haya sido la modalidad de contratación elegida.
- Régimen de contratación: Especifica el régimen de contratación. La variable toma 2 valores: estatuto general de contratación y régimen especial.
- Objeto a contratar: Es el objeto a contratar. En total son 57 objetos. A modo de ejemplo, algunos objetos son: servicios de salud, servicios financieros, de seguros, y terrenos, edificios, estructuras y vías.
- Detalle del objeto a contratar: Es lo que la entidad contratante especifica que se va a contratar. Por ejemplo, adquisición de medicamentos para la prestación de servicios de salud.



- Tipo de contrato: Especifica el tipo de contrato. Esta variable toma 14 valores, entre estos se encuentran: prestación de servicios, suministros, compraventa, interventoría, entre otros.
- Municipio de obtención: Indica el municipio de obtención de los documentos.
- Municipio de entrega: Indica el municipio de entrega de los documentos.
- Municipios de ejecución: Indica el(los) municipio(s) donde se ejecuta el contrato.
- Fecha de cargue en el SECOP: Es la fecha en que se carga el primer documento del proceso en el SECOP I.
- Número de constancia: Identificador único que Colombia Compra Eficiente asigna a cada proceso.
- Número de proceso: Es el número interno que la entidad estatal asigna a su proceso de contratación. Diferentes procesos pueden identificarse con el mismo número, lo que genera dificultades en la medición de esta variable.
- Número del contrato: Es el número del contrato que asigna la entidad estatal.
- Cuantía del proceso: Es el valor que la entidad estatal planea gastar en el proceso de compra.
- Nombre grupo: Indica el nombre del grupo de acuerdo con el clasificador de The United Nations Standard Products and Services Code (UNSPSC). Esta variable toma 7 valores: 1. material vivo, animal y vegetal, 2. materias primas, 3. maquinaria, herramientas, equipo industrial y vehículos, 4. componentes y suministros, 5. productos de uso final, 6. servicios, y 7. terrenos, edificios, estructuras y vías.
- Nombre familia: Indica el nombre de la familia de acuerdo con el clasificador UNSPSC. En total son 395 familias en la base de datos.
- Nombre Clase: Es la especificación de la clase de acuerdo con el clasificador UNSPSC. En total son 2.189 clases en la base de datos.
- Tipo de identificación del contratista: Especifica el tipo de documento que identifica al contratista. Entre estos se encuentran: cédula de ciudadanía, NIT de persona natural, NIT de persona jurídica, entre otros.
- Identificación del contratista: Es el número de identificación del contratista.
- Nombre o razón social del contratista: Es el nombre del contratista que quedó adjudicado en el proceso.
- Departamento y municipio del contratista: Es el departamento donde se encuentra constituido el contratista.
- Tipo de documento del representante legal: Tipo de documento que identifica al representante legal del contratista.
- Identificación del representante legal: Número de identificación del representante legal del contratista.
- Nombre del representante legal.
- Fecha de firma del contrato.
- Fecha de inicio del contrato.
- Plazo de ejecución del contrato.
- Rango de ejecución del contrato. Esta variable toma el valor de D (días) o M (meses)

La información disponible en la base de datos del SECOP I cuenta principalmente con dos limitaciones. La primera consiste en el nivel de subreporte de la información disponible, por lo que no es posible determinar qué porcentaje de la contratación pública está reportada en el SECOP I. La segunda reside en que hay información incompleta o mal codificada en algunos registros. SECOP I era una plataforma donde las entidades contratantes solamente subían información, una especie de biblioteca de la contratación pública. A esta información, no se le realizaban correcciones o filtros, de ahí la posibilidad de información incompleta o mal codificada. Esto último, hace necesario una limpieza de la base de datos.



Respecto a la segunda limitación, hay distintas variables que no cuentan con información completa o presentan errores humanos de digitación en la base de datos. Sin embargo, cuando se remite al documento del contrato en la página web del SECOP I, es posible encontrar los valores correctos de las variables que aparecen sin información en la base de datos. Por lo cual, eliminar los contratos con errores de digitación en la base implicaría subestimar todos los cálculos que se realizan.

Algunos de estos casos con falta de información o errores de digitación son:

- Hay información mal digitada o incompleta para la razón social del contratista y su identificación, así como para el representante legal del contratista, la entidad contratante y su identificación. Aparecen caracteres del tipo: N.A., 0, -,aaa, espacios en blanco, entre otros.
- El 18% de los contratos no cuenta con información para el NIT de la entidad contratante.
- El 64% de los contratos no tiene información para el municipio de obtención de los documentos, el 65% para el municipio de entrega.
- Todos los contratos están clasificados en alguno de los 7 grupos según la clasificación de bienes y servicios UNSPSC. El 80% están en el grupo Servicios. A pesar de esto, solo hay información para el 15% de los contratos respecto a su familia y a su clase según el UNSPSC.
- Hay errores en el plazo de ejecución de algunos contratos, algunos tienen plazo de ejecución 0 y otros plazos de ejecución exagerados.
- Algo similar pasa con la información para el número de días y meses de adición que presenta un contrato, donde se reporta incluso cantidades negativas.

Dadas las limitaciones de la base de datos es importante realizarle una depuración. Esta se centra en cuatro pasos, a saber:

1. Estado del proceso: Se conservaron únicamente los contratos Celebrados, Liquidados o Terminados sin liquidar. Así, en todas las estimaciones se hará referencia a recursos comprometidos.
2. Para todos los cálculos se utilizó la fecha de firma del contrato. Hay contratos con fecha de firma desde el 2001 hasta el 2016. Sin embargo, el 99,26% son contratos con fecha de firma entre 2011 y 2015.
3. Valor de los contratos: Los errores de digitación en los contratos pueden ocurrir por diferentes razones. Las más comunes son:

- Incluir varios ceros de más en el valor del contrato.
- Incluir la parte decimal del valor del contrato como parte entera.

Dado que es imposible saber con exactitud el número de contratos que presentan estos errores de digitación en su valor, se verifican los valores de los contratos de mayor valor para cada año desde el 2011 hasta el 2015. Una revisión similar se realiza para los contratos con el mayor valor de adiciones para cada año.

Antes de realizar esta revisión, se realiza una corrección previa. Esta corrección consiste en lo siguiente: si el valor de un contrato era mayor al del proceso del cual hacía parte (un proceso puede tener 1 o más contratos), entonces se asigna al valor del contrato el valor del proceso. La lógica de esto es que, si un contrato tiene un valor mayor al proceso, entonces es muy posible que exista un error de digitación en el valor del contrato¹.

4. Revisión de duplicados: La variable Número de Constancia es el identificador único de un proceso. El 97,7% de los procesos tiene un solo contrato. Para eliminar duplicados se tuvieron en cuenta dos situaciones:



- Se asumió que las observaciones con el mismo número de constancia, número de contrato y valor de contrato son duplicados. Bajo este supuesto solo se eliminaron 55 observaciones.
- En muchos casos existían duplicados que la anterior aproximación no capturaba. La razón de esto es que la variable Número de Contrato presenta errores en la digitación. Por ejemplo, para el proceso LIC-009-2011 del 2011 existe un duplicado para el contrato 726 de 2011, pues en una observación la variable Número de Contrato toma el valor de "726 DE 2011" y en otra el de "726 DEL 2011". Así, se generó otro identificador donde las observaciones hacen parte del mismo proceso y tienen el mismo valor de monto contratado, pero su número de contrato es diferente. Bajo esta aproximación se revisaron 24.690 observaciones y se eliminaron los duplicados.

Principales resultados y conclusiones

Las principales conclusiones del estudio son las siguientes:

- No es posible determinar qué porcentaje de la contratación pública está reportada en el SECOP.
- Hay información incompleta o mal codificada en algunos registros.
- Los reportes mejoraron a través del tiempo, en particular a partir de 2014.
- Las entidades de orden nacional comprometieron la mayor cantidad de recursos.
- Según el valor contratado, la mayoría de la contratación (>80%) se realizó bajo contratación directa, licitación pública y régimen especial, y a partir del 2014, las asociaciones público-privadas (APP) empezaron a tener una participación de alrededor del 15% en el valor total comprometido por vigencia
- Durante todos los años abordados, Bogotá y los departamentos de Antioquia, Meta, Valle del Cauca, Cundinamarca y Santander fueron los lugares donde más recursos se comprometieron.
- Aproximadamente el 9.5% de los contratos tienen adiciones. La mayoría de estas se realizan a contratos firmados bajo contratación directa, régimen especial y licitación pública.
- En el año 2015 Bogotá (1.5 billones) y los departamentos de Antioquia (0.64 billones), Cundinamarca (0.14 billones), Santander (0.13 billones), Valle del Cauca (0.08 billones), Casanare (0.08 billones) y Boyacá (0.08 billones) fueron las entidades territoriales (donde hubo ejecución del contrato) con más adiciones (en valor)
- Para el 2015, Bogotá (5.7%) y los departamentos de Casanare (5.21%), Antioquia (4.7%), Risaralda (4.54%) y Caldas (4.48%) fueron las entidades territoriales donde las adiciones (en valor) como porcentaje del total de recursos comprometidos fue mayor.



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



- Del 2011 al 2013 el mayor número de adiciones ocurrieron en los contratos de mayor valor. Sin embargo, a partir de 2014 el porcentaje de adiciones es similar para los contratos ubicados desde el percentil 5 hasta el percentil 9.
- La probabilidad de una adición es mayor a medida que aumenta el valor del contrato.