carolina.calderon@funcicar.org

DESCRIPTORES, BARRERAS Y OPORTUNIDADES PARA LA CONTRATACIÓN DE PROVEEDORES LOCALES EN LA ALCALDÍA DE CARTAGENA DE INDIAS

Cartagena de Indias, D. T. y C. 13 de julio de 2022.

carolina.calderon@funcicar.org

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN 4
Reactivación económica y la empresa local. 4
Información disponible sobre la contratación de proveedores locales en Cartagena de Indias. ... 5
METODOLOGÍA 7
BREVE MARCO NORMATIVO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA 10
RESULTADOS 15
Descripción de la contratación de proveedores locales en el Distrito de Cartagena en la vigencia 2021 15
1. Concentración de número de contratos y gasto público contratado según el domicilio de las empresas: 15
2. Contratación de proveedores locales en función de las dependencias distritales: 17
3. Contratación de proveedores locales en función del tipo de contrato: 19
4. Contratación de proveedores locales en función de la modalidad de contratación: 20
5. Frecuencia y densidad de contratos ajustados por valores extremos y en función de la procedencia territorial del contratista. 22
6. Concentración del gasto por volumen de empresas en función de la procedencia del contratista. 25
Comparativo de las dinámicas de contratación de proveedores locales en el Distrito de Cartagena entre gobiernos (2019 y 2021). 26
1. Dinámicas de contratación donde no se encontraron diferencias significativas (2019, 2021): 27
2. Dinámicas de contratación donde se encontraron diferencias significativas (2019, 2021): 30
Contratación de personas naturales en el Distrito de Cartagena según su procedencia. 31
Barreras a la participación de las empresas cartageneras en la contratación del Distrito de Cartagena y planteamientos de mejora. 32
1. Implementación de la fase transaccional de SECOP y competencias para la participación en contratación estatal: 32

2. Poca divulgación de los procesos contractuales y falta de comunicación en tiempo real: 34

3. Poca participación en la elaboración de estudios previos y dificultades en el relacionamiento público-privado: 34

4. Falta de confianza en la institucionalidad: 35

5. Poco o nulo apalancamiento financiero: 36

6. Competitividad, falta de cooperación entre empresas y falta de una política pública: ... 37

7. Estructuración de términos de referencia que restringen las posibilidades de participación en la oferta de contratación distrital: 38

8. Poca relevancia pública o desconocimiento de los beneficios de la contratación de proveedores locales: 41

9. Desaprovechamiento de las disposiciones normativas que favorecen la contratación de proveedores locales: 43

10. Limitado alcance de las iniciativas que se generan desde el sector gremial y privado: 45

RESUMEN 47

1. Descriptores de la contratación de proveedores locales: 47

2. Barreras y planteamientos de mejora para la contratación de proveedores locales en Cartagena: 48

carolina.calderon@funcicar.org

INTRODUCCIÓN

Reactivación económica y la empresa local.

En un escenario de reactivación económica como objetivo contingente en la actividad gubernamental, luego de la recesión que generó la pandemia por el COVID19, es clave considerar la relevancia que tienen las empresas locales, debido al empleo que generan y la tributación que aportan, con lo cual el gasto público o privado de un territorio sobre su propio empresariado local genera un ciclo de movilidad del capital, redistribución del gasto público y empleo, que no escapa del territorio y lo dinamiza.

El Banco Mundial, ha generado reflexiones sobre el rol que debe tener el sector público dentro del proceso de reactivación económica, no sólo para solventar los aspectos deficitarios que se generaron a nivel económico sobre todo en los sectores sociales más vulnerables, sino también, en general, para apalancar la movida ágil y estratégica de capital que contribuya a la creación de empleo, el impulso a la actividad económica, y la generación de beneficios estructurales[1].

Debe considerarse, además, que la incidencia del gasto público sobre los procesos de reactivación económica, se da en el contexto de un mercado de libre competencia, por cuanto es donde actúa el sector productivo, y esto lo deja a la merced de algunos determinantes que pueden afectar su impacto sobre el territorio local, como lo son, por ejemplo, las diferencias comparativas y competitivas que existen entre empresas de distintos territorios. En los distintos empresariados de los municipios colombianos, existen diferencias importantes de estas capacidades comparativas y competitivas, que permiten mayor o menor volumen de participación dentro del gasto público local y de otros territorios. En este aspecto sobresale el empresariado de Bogotá, Medellín y Barranquilla.

Este problema debe ser tenido en cuenta por los gobiernos locales, y en referencia a las capacidades de su sector productivo, y a la institucionalidad existente, es recomendable que lo aborde con decisiones de planeación del gasto público que protejan el efecto de las medidas de reactivación económica sobre la economía local.

[1] https://blogs.worldbank.org/es/voces/planificar-la-recuperacion-economica-tras-la-COVID-19-coronavirus

Información disponible sobre la contratación de proveedores locales en Cartagena de Indias.

En Colombia el sistema estatal es el mayor demandante de bienes y servicios del país[2], con lo cual cumple un papel fundamental como dinamizador de la economía. En 2019 la participación del gasto público en el Producto Interno Bruto – PIB, fue del 32,88%, y para el 2020 alcanzó el 33,56% con una reducción del capital total debido a la pandemia[3]. En el caso del departamento de Bolívar, de acuerdo con datos del Ministerio de Comercio (2021), el sector que más aportó al PIB en 2020 fue el de la Administración Pública y Defensa con un 19,5% (misma cifra que en 2019), a la vez que este mismo sector fue el segundo con mayor participación de ocupados (13,7%), solo por debajo del sector Comercio y Reparación de Vehículos[4].

En Cartagena, durante el 2021, la ejecución presupuestal superó los 2 billones de pesos y, de acuerdo con el Observatorio a la Transparencia en la Contratación de Cartagena (2022), la contratación distrital publicada alcanzó una cuantía de $416.961.196.584 en 2021, dentro de la cual el 59% fue ejecutada por empresas y el 41% por personas naturales. Cabe resaltar que los gastos de funcionamiento que implican contratos de nómina y factores asociados, o vínculos comerciales de mediano plazo, así como los gastos del servicio de la deuda, están eximidos de publicarse en las plataformas de contratación, y, además hay una gran proporción del gasto de inversión que se ejecuta sin que sea publicado de forma activa (apenas el 23% del gasto público se visibilizar en plataformas de contratación), lo cual se debe, principalmente, al alto volumen de recursos destinados a la nómina del sector educativo (eximidos de publicación en plataformas de contratación), y a la forma como se administran los recursos de la salud, ya que entre estos dos casos está el 78% de todos los gastos de inversión.

Respecto de la participación del empresariado cartagenero, así como de las personas naturales oriundas de esta misma ciudad dentro del universo de contratación pública en Cartagena, no existe un ejercicio sistemático de consolidación de información diagnóstica que permita conocer el fenómeno en detalle. Por ejemplo, el ente rector en materia de contratación pública en Colombia, la agencia nacional de contratación pública *Colombia Compra Eficiente*, en sus informes de analítica de datos realizados a partir de la información

[2] GÁLVEZ A, Édgar J. y otro. *Mipymes y compras públicas en Colombia* (en línea). ACOPI y FAEDPYME. 2020.
[3] https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/colombia
[4] https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=695d114c-b233-479a-8e74-ca608f79012a

obtenida de SECOP I, SECOP II, y de la Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC)[5], no expone cifras al respecto de la proveeduría local para ninguna de las ciudades o departamentos de Colombia, y mucho menos establece insumos analíticos que orienten decisiones administrativas frente a la contratación local[6]. En cuanto a la información de procedencia local de las personas naturales vinculadas a la Alcaldía de Cartagena, la Dirección Administrativa de Talento Humano ha comunicado que se encuentra en actualización de la base de datos de su personal de planta, por lo cual no cuenta con información completa disponible, además, señala que el decreto 0224 de 2016 le exime de la gestión del personal docente, directivo y administrativo del sector educación, que queda a cargo del Ministerio de Educación por cuanto su financiación se apalanca en los recursos del Sistema General de Participación, así como del personal del sector salud que depende directamente de EPS e IPS, aun cuando reciban recursos públicos, por lo cual la información que reportaría una vez esté disponible, sería la de los servidores públicos pertenecientes a la planta central de personal de la Alcaldía[7].

Desde el Observatorio a la Transparencia en la Contratación de Cartagena (2022), operado por Funcicar, ante la creciente demanda de bienes y servicios de la Alcaldía de Cartagena a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano -TVEC, desde la pandemia ha venido monitoreando la contratación que se efectúa en esta plataforma, y con ello se ha podido conocer que en 2020 la Alcaldía de Cartagena suscribió 1 solo contrato con una empresa cartagenera de los 62 que se formalizaron en esta plataforma en ese año, y que la misma cantidad (1) se suscribió en 2021 de los 97 efectuados en ese año. La baja participación del empresariado cartagenero dentro de la TVEC, genera no solo una reducción de la contratación con proveedores locales para la ciudad de Cartagena en medio de una dinámica de contratación creciente por este mecanismo, sino que además también limita el acceso del empresariado cartagenero a nuevos mercados a nivel nacional.

El presente estudio, aborda el problema de falta de información en esta materia, de manera que se pueda describir con mayor suficiencia la situación de la contratación de proveedores locales en Cartagena, con lo cual haya existencia de un insumo para la toma de decisiones

[5] Disponibles en: https://www.colombiacompra.gov.co/content/analisis-de-datos-de-compra-publica
[6] Oficio Rad. RS202205222005487 del 11 de mayo de 2022 de la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico de Colombia Compra Eficiente, en respuesta a petición de información de FUNCICAR.
[7] Oficio Rad. AMC-22-061343 del 1 de julio de 2022 a la Dirección Administrativa de Talento Humano de la Alcaldía de Cartagena, en respuesta a petición de información de FUNCICAR.

gubernamental, alrededor de la contratación pública, orientada a fortalecer la incidencia del gasto público en el proceso de reactivación económica de Cartagena.

METODOLOGÍA

Para la producción de información alrededor de la situación de la contratación de proveedores locales en Cartagena, y el planteamiento de recomendaciones que permitan fortalecer los procesos de contratación local para maximizar el impacto del gasto público sobre el proceso de reactivación económica en Cartagena, se ha implementado una metodología mixta, consistente en las siguientes etapas y actividades:

1. Descripción de la contratación pública de proveedores locales y de los patrones de contratación que incentivan o desincentivan el acceso de las empresas locales a la oferta de contratación:
   a. Sistematización de la información de la contratación del Distrito de Cartagena, desde su administración central[8], provista por el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP I y II de los años 2019 y 2021[9], depurando a los contratistas con personería jurídica: La selección de los dos años de la muestra corresponde con la última vigencia en que sucede la reactivación económica (2021), y el último año de normalidad antes de la pandemia por COVID 19 (2019); se desestima la vigencia 2020 para el análisis por tener un contexto de alta atipicidad. En total se tomaron todos los contratos suscritos con personas jurídicas, que corresponden a 378 contratos en de la vigencia 2021 y 462 del año 2019.
   b. Petición de información a entidades públicas distritales y nacionales sobre las políticas e instrumentos jurídicos y de planeación para la promoción de la contratación de las empresas locales por las entidades públicas: Teniendo en cuenta las entrevistas que se concertaron con actores clave en materia de contratación de la Alcaldía de Cartagena, los derechos de petición que permitirían complementar la información necesaria para los propósitos de este estudio se dirigieron a Colombia Compra Eficiente (radicado el 1 de mayo de 2022 con respuesta del 11 de mayo de 2022), la Dirección Administrativa de Talento Humano de la Alcaldía de Cartagena (radicado el 14 de junio con

[8] Los contratos suscritos por los entes descentralizados (Corvivienda, EDURBE, IPCC, EPA, entre otros), no son tenidos en cuenta en este estudio.
[9] La selección de los dos años de la muestra corresponde con la última vigencia en que sucede la reactivación económica (2021), y el último año de normalidad antes de la pandemia por COVID 19 (2019). Se desestima la vigencia 2020 para el análisis por tener un contexto de alta atipicidad.

respuesta del 30 de junio de 2022) y el DANE (radicado el 20 de abril de 2022 con respuesta del 20 de junio de 2022). Con excepción de la Dirección Administrativa de Talento Humano (que tuvo respuesta parcial y solicitud de prórroga), las entidades del orden nacional no contaban con información al respecto de la contratación de proveedores locales.

c. Revisión en el Registro Único Empresarial y Social – RUES, Datos Abiertos, y base de datos de declaración de renta de la DIAN, para constatar el domicilio: De la primera revisión en las bases de datos del RUES y Datos Abiertos, no se encontró información alguna sobre 143 contratos del 2021 y 153 del 2019. Es por ello que tocó recurrir a una tercera fuente que correspondía con al registro de declarantes de renta de la DIAN, con lo cual se logró identificar a la mayoría de empresas que faltaban. En el caso de las uniones temporales, fue necesario recurrir, además, a informes de control fiscal de la Contraloría y notas periodísticas, puesto que no aparecían en las fuentes definidas para el estudio. Esto constituye un vacío de información que debería corregirse a través de un reservorio histórico de las empresas colombianas.
d. Análisis comparativo de la contratación pública del Distrito de Cartagena de los años 2019 y 2021 respecto de la participación de las empresas locales, identificando volumen de contratación, tipos de contratos, modalidades de selección, y cuantías.
e. Selección aleatoria de una muestra de contratos de proveedores locales de los años 2019 y 2021 e identificación de patrones de contratación derivados de los términos de referencia: Este análisis exploratorio se llevó a cabo sobre una muestra aleatoria del 3,6% de los contratos (30 en total -15 para 2021 y 15 para 2019). La distribución final entre ciudades quedó de la siguiente forma: a) 63% empresas de Cartagena (19), b) 20% empresas de Bogotá (6), c) 7% empresas de Barranquilla (2), y d) 10% empresas de otras ciudades (3).

2. Factores institucionales y del sector privado que dificultan o facilitan la contratación de proveedores locales.
    a. Identificación de actores clave de la Alcaldía de Cartagena y del sector privado de Cartagena con experiencia en materia de contratación pública y/o en el relacionamiento público-privado: Se entablaron conversaciones con el

equipo anticorrupción de la Alcaldía de Cartagena y con el Consejo Gremial y la Cámara de Comercio de Cartagena, con la finalidad de que contribuyeran a la identificación y contacto de actores clave en sus respectivos sectores que pudieran dar cuenta de las barreras y oportunidades para la contratación de proveedores locales.

b. Realización de entrevistas semiestructuradas y encuestas a los actores identificados: Tanto en el modelo de entrevista como de encuesta, se abordaron temas como: 1) la percepción de diferencias entre proveedores de Cartagena y de otros territorios, así como de condiciones de acceso a la oferta de contratación, 2) el estado actual de la contratación de proveedores locales, 3) factores que pueden afectar la contratación de proveedores locales, 4) estrategias desde el sector correspondiente para incentivar la participación en la oferta de contratación pública, 5) referencia a experiencias modelo sobre contratación local. En total, participaron del proceso de recolección de información 26 actores clave. El esquema de actores por sectores y técnica de recolección de información es el siguiente:

Técnica de recolección de información	Sector privado	Sector público
Entrevista	Consejo Gremial de Bolívar	Secretaría de Hacienda, formador uso SECOP
	Fenalco regional Bolívar	Secretaría General, asesor jurídico
	ANDI seccional Bolívar	Dirección de Apoyo Logístico
	Cámara de Comercio de Cartagena	Apoyo Logístico, contratista
	ACOPI seccional Bolívar	Oficina de Transparencia, asesor jurídico
	Cartagena de Ingeniería SAS	Unidad Interna de Contratación, asesor jurídico
	Centro de Convenciones	Establecimiento público ambiental, contratos
	Sector privado	
Encuesta	Blue Hotel, Gematours, Puerto Cartagena, Aviatur, Incentivamos Colombia, Esenttia 1, Esenttia 2, Imisas, Espectrum, Sittca Construcciones, Izaseg, Rehabiductos.	

c. Sistematización de los resultados de las entrevistas y encuestas e identificación de barreras y oportunidades para la contratación de proveedores locales.
d. Identificación de incentivos normativos a la participación de empresas locales en la contratación distrital.
e. Formulación de recomendaciones para fortalecer la participación de proveedores locales en la contratación distrital, a partir de las oportunidades identificadas.

BREVE MARCO NORMATIVO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

Salvo las entidades sujetas a regímenes especiales de contratación, las entidades que integran el Estado colombiano deben aplicar en sus procesos contractuales el Estatuto General de la Contratación Estatal, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 1993 y sus normas complementarias y reglamentarias[10].

En particular, la Ley 1150 de 2007[11], dispone que las entidades estatales deben hacer uso de las siguientes modalidades de contratación, según el objeto y la cuantía a contratar, los cuales se instruyen mediante la plataforma transaccional del Sistema Electrónico de Contratación Pública, SECOP II:

- Licitación pública: Es la regla general en la contratación con el Estado por ser el procedimiento aplicable de forma residual. Corresponde a la modalidad por excelencia para adjudicar contratos de obra pública y para adelantar procesos de mayor cuantía.
- Selección abreviada: Debe aplicarse cuando las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación, la cuantía o destinación del bien,

[10] Ley 190 de 1995*, Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la* Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa; Ley 361 de 1997 *"Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas <en situación de discapacidad> y se dictan otras disposiciones*; Ley 1474 de 2011 *"Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública";* Decreto Ley 19 de 2012*, "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*"; Decreto 1082 de 2015, único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional; Ley 1882 de 2018, Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la Contratación Pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones; Ley 2069 de 2020 "por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia".

[11] *"Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos".*

puedan adelantarse por procesos simplificados, como es el caso de Acuerdos Marcos de Precios, instrumentos de agregación de demanda, contratos públicos gestionados mediante herramientas de la contratación pública como la *Tienda Virtual del Estado Colombiano*[12], que fijan condiciones generales de contratación (forma, plazo y condiciones de entrega, calidad y garantía) que se concretan en órdenes de compra de las entidades públicas compradoras, los cuales promueven la eficiencia al apuntar al logro de economías de escala en la adquisición de bienes y servicios por parte de las entidades públicas, y al distribuir los costos del proceso precontractual entre entidades; así como el Mercado de Compras Públicas de la Bolsa Mercantil, que busca promover las negociaciones en condiciones de mercado, con pluralidad de oferentes, en especial respecto de bienes de origen o destinación agropecuaria[13]. De acuerdo con sus funciones, la Unidad Administrativa Especial, Agencia Nacional de Contratación Pública[14], Colombia Compra Eficiente, debe adelantar los procesos de contratación para los instrumentos de agregación de demanda. A partir de la Ley 1955 de 2019, se estableció para las entidades territoriales la obligatoriedad de los Acuerdos Marco de Precios contratados por Colombia Compra Eficiente cuando se trate de procesos de mínima cuantías[15].

- Concurso de méritos: Es la modalidad prevista para la selección de consultores o interventores, así como para contratar asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión, gerencia de obra/o proyectos, así como también para contratar estudios para la ejecución de proyectos de inversión, diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.
- Contratación directa: Es una modalidad, en principio, excepcional y aplicable sólo a los eventos previstos en la ley y sus normas reglamentarias, que implica la celebración de contratos estales de una forma más rápida y sencilla, en los casos en los cuales por la cuantía, naturaleza o urgencia manifiesta de la adquisición de

[12] Conforme al Decreto 310 de 2021, *"Por el cual se reglamenta el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, sobre las condiciones para implementar la obligatoriedad y aplicación de los Acuerdos Marco de Precios y se modifican los artículos 2.2.1.2.1.2.7. y 2.2.1.2.1.2.12. del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional".*

[13] https://www.bolsamercantil.com.co/

[14] Establecidas en el Decreto 4170 de 2011, modificado por el Decreto 1822 de 2019.

[15] Inciso 5 del parágrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2. (…) *Los Organismos Autónomos, las Ramas Legislativa y Judicial y las entidades territoriales en ausencia de un acuerdo marco de precios diseñado por la entidad que señale el Gobierno nacional, podrán diseñar, organizar y celebrar acuerdos marco de precios propios* (…) Reglamentado por el Decreto 310 de 2021. Al respecto: Circular Externa del 23 de junio de 2021 de Colombia Compra Eficiente.

bienes y servicios, no se requiere de los formalismos y múltiples etapas y términos previstos para la licitación pública, sin que ello implique que no deban cumplirse los principios que rigen la contratación pública[16].

- Mínima cuantía: Es un procedimiento aplicable cuando el valor a contratar no excede el diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la entidad estatal, que implica etapas y términos más expeditos de contratación; así mismo, bajo esta modalidad es posible acceder a compras en Grandes Superficies, de la Tienda Virtual del Estado Colombia, siempre que existiera un acuerdo marco disponible para esa adquisición.

Así mismo, existen mecanismos estructurados con el fin de promover una contratación pública más simple y transparente, como es el caso de los *pliegos tipo*, los cuales buscan fijar parámetros y condiciones estándar tanto para los proponentes, como para los procesos contractuales, de forma que es el Gobierno Nacional el que reglamenta las condiciones habilitantes y los criterios de selección, según las distintas modalidades de selección.

Todos estos procedimientos y mecanismos de selección de contratistas del Estado deben desarrollarse bajo la orientación de *principios*[17] que guían el actuar de la función pública a cargo de las entidades del Estado[18], en conjunto con aquellas disposiciones especiales de la contratación estatal.

En primer lugar, se destaca el principio de igualdad, que implica el deber de garantizar que las condiciones sean las mismas para todos los proponentes, y preferir únicamente la oferta que sea más favorable al interés público[19].

Según el principio de transparencia[20] las entidades estatales deben fijar reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan presentar pluralidad de propuestas, además de estar prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos

---

[16] Al respecto: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de diciembre de 2007, Magistrada Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

[17] *"Los principios orientadores del proceso en la práctica significa, para el proceso administrativo, el reconocimiento de elementos rectores controladores y eventualmente, limitantes del ejercicio de los poderes estatales, que procuran lograr el deseado equilibrio entre la autoridad y el ciudadano o simple interesado".* Santofimio G., Jaime Orlando, *Tratado de derecho administrativo, acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez*, 3 edición, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998, pp. 38. Citado en Villamizar Schiller, Eddy Alexandra. El derecho colectivo: "moralidad administrativa" en la contratación estatal Fortalecimiento de los principios del derecho administrativo. Estudios Socio-Jurídicos [online]. 2006, vol.8, n.2. Pp.173-205. En: www.scielo.org.co

[18] Artículo 209 de la Constitución Política y artículo 3 de la Ley 489 de 1998.

[19] CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, Sentencia C-887 de 2002. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

[20] Artículo 24 de la Ley 80 de 1993.

previstos en el Estatuto General de Contratación Estatal, de forma que no es posible exigir requisitos o documentos a los contratistas que no estén previstos en las normas aplicables al proceso contractual, o que impidan la pluralidad de oferentes o su libre concurrencia al proceso.

De igual manera, se encuentra el principio de selección objetiva, de acuerdo con el cual la selección del contratista del Estado corresponde al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que la Administración busca, sin tener en consideración motivaciones o factores subjetivos de escogencia.

Dentro de la norma de contratación, existen recursos que fomentan la escogencia de las empresas colombianas, como el previsto en el artículo 21 de la Ley 80 de 1993, al disponer que las entidades estatales deben garantizar la participación de oferentes nacionales en los procesos de compra pública, así como la preferencia por la oferta de bienes y servicios de origen nacional ante igualdad de condiciones para contratar entre proponentes.

Tal regla es desarrollada por la Ley 816 de 2003[21], modificada por el Decreto Ley 19 de 2012, y reglamentada por el Decreto 680 de 2021[22], que establece la obligación para las entidades públicas sujetas al Estatuto General de la Contratación Estatal - inclusive para las sujetas a regímenes especiales de contratación[23]-, de adoptar en toda modalidad de contratación a tramitar[24], criterios objetivos de selección que permitan apoyar la industria nacional.

Estas disposiciones normativas prevén la incorporación en los criterios de evaluación de los procesos contractuales, de un puntaje para estimular la oferta de bienes y servicios nacionales, así como poder fijar un criterio de desempate a favor de la industria nacional, cuando la oferta de un proponente nacional se encuentre en empate con la de un proponente extranjero; así como un puntaje de calificación para estimular la incorporación de bienes y servicios nacionales en bienes y servicios extranjeros a adquirir por parte de las entidades del Estado.

Las normas nacionales que regulan la contratación estatal son adoptadas a los procesos de compras específicos de las entidades estatales y deben prever allí condiciones específicas

[21] *"Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública".*
[22] *Por el cual se modifica parcialmente el artículo 2.2.1.1.1.3.1. y se adiciona el artículo 2.2.1.2.4.2.9. al Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, en relación con la regla de origen de servicios en el Sistema de Compra Pública.*
[23] A excepción de las empresas de servicios públicos domiciliarios.
[24] A excepción de aquellas modalidades en las cuales la Ley no obligue a solicitar más de una propuesta.

al tipo de entidad, mediante Manuales de Contratación[25]. En el caso del Distrito de Cartagena de Indias, dicho reglamento se encuentra contenido en el Decreto 1592 de 2013, el cual regula el trámite de celebración de convenios y contratos refiriendo principalmente a lo previsto en el Artículo 355 de la Constitución Política[26], al artículo 96 de la Ley 489 de 1998[27] y al Decreto 777 de 1992[28], sobre la contratación, pero no prevé ninguna disposición especial que privilegie o fomente la participación de empresas cartageneras en los procesos de contratación del Distrito. El Manual de Contratación del Distrito de Cartagena, cabe destacar, no está acorde a lo dispuesto en el Decreto 92 de 2017[29], y no establece un tiempo mínimo de publicidad para promover la pluralidad de oferentes, lo cual ha sido una limitante grave para fortalecer el conocimiento público de la oferta de contratación al empresariado local. El Decreto 92 de 2017 también desarrolla el Artículo 355 de la Constitución Política y ha sido invocado como fundamento por entidades públicas Distritales[30], por lo que no es claro el motivo por el cual no se alude a las causales y condiciones puntuales establecidas en el mismo para celebrar contratos y convenios con ESAL, teniendo en cuenta, sobretodo, que es norma especial y posterior, por lo cual prevalece en su aplicación[31].

[25] Conforme al Decreto 734 de 2012

[26] Artículo 355 de la Constitución Política. *Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia*.

[27] Sobre convenios de asociación con personas jurídicas particulares y constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares.

[28] Por el cuál (sic) se reglamentan (sic) la celebración de los contratos a que refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.

[29] En el artículo 43 hace una referencia general a las "disposiciones reglamentarias" del artículo 355 de la Constitución Política.

[30] A modo de ejemplo se citan los estudios previos publicados por el Convenio 18 de 2019, que menciona el artículo 5 del Decreto 092 de 2017 como la base jurídica para llevar a cabo dicho acuerdo de voluntades directamente con una ESAL.

[31] Según lo previsto en los artículos 2 y 3 de la Ley 153 de 1887.

RESULTADOS

Descripción de la contratación de proveedores locales en el Distrito de Cartagena en la vigencia 2021.

La información que constituye este capítulo se construyó teniendo en cuenta la totalidad de los contratos suscritos por la Alcaldía de Cartagena en el año 2021 con personas jurídicas (378), que se publicaron en las plataformas SECOP 1 y SECOP 2. Cabe señalar que, para las estadísticas de resumen resultantes, no se tiene en cuenta los contratos suscritos a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano –TVEC, que como se ha dicho en la introducción de este documento, para 2021 fueron 97, y sólo 1 con oferente domiciliado en Cartagena. Esta decisión metodológica se sustentó en que la TVEC se trata de un portal de comercio electrónico centralizado en la administración de Colombia Compra Eficiente y bajo los lineamientos de los acuerdos marco de precios, los instrumentos de agregación de demanda y las adquisiciones en gran almacén[32], por lo cual el contexto de competencia comercial es el nacional, y claramente los territorios con desventajas comparativas y competitivas en su tejido empresarial resultan desfavorecidos en la participación del gasto público que se mueve a través de esta plataforma. Si bien los entes territoriales en sus objetivos de fortalecer la competitividad empresarial pueden fomentar, impulsar o incentivar la participación de las empresas locales en la TVEC, normalmente esta decisión responde a las características propias del empresariado, y escapa en gran medida a las posibilidades de incidencia de los gobiernos locales.

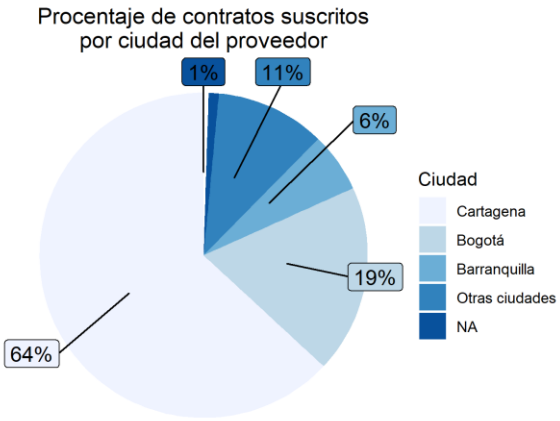
Cabe señalar que los 378 contratos observados para 2021, que incluyen a todos los proveedores con personería jurídica independientemente de su procedencia, fueron suscritos por 279 empresas.

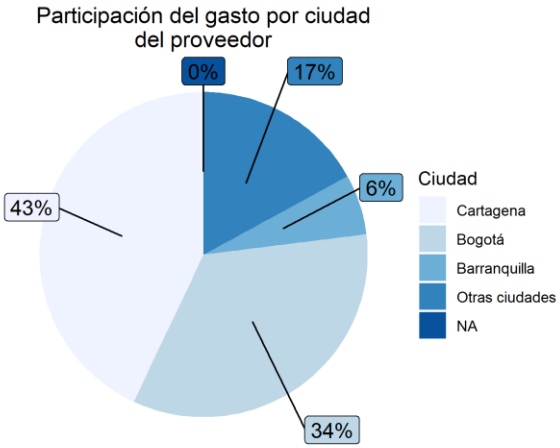
1. Concentración de número de contratos y gasto público contratado según el domicilio de las empresas:

A continuación, se presentan 2 gráficas. La primera, evidencia la proporción de empresas contratadas en 2021, en función del número de contratos, clasificadas de acuerdo a su domicilio. La segunda, muestra la participación en el gasto público contratado de las empresas de acuerdo a su domicilio. Cabe señalar que la categoría representada con “NA” recoge a 2 empresas a las cuales no fue posible identificar su ciudad de procedencia en ninguna de las fuentes de información referidas en la metodología; por otra parte, la

[32] https://www.colombiacompra.gov.co/content/tienda-virtual

categoría “Otras ciudades” agrupa a las empresas que provienen de municipios que individualmente no son relevante en los datos debido a su poco peso en el total de contratos o en el gasto público contratado.





Las empresas cartageneras obtuvieron el 64% de los contratos, que equivalen al 43% de los recursos contratados. Mientras tanto, las empresas de Bogotá que obtuvieron el 19% de los contratos, participaron en el 34% de los recursos. Las empresas de Barranquilla participaron tanto en el 6% de los contratos como en el 6% del volumen del gasto. Por último, las empresas de otros municipios obtuvieron el 11% del total de la contratación y el 17% de los recursos. De esto se concluyen dos cosas:

- Existe una participación mayoritaria de proveedores de Cartagena en la contratación pública local, donde también es importante la participación del empresariado bogotano y barranquillero.
- La competitividad de los proveedores de Cartagena para el acceso a contratos con alto tamaño de recursos asignados se evidencia como inferior a la de los demás municipios (especialmente si se compara con Bogotá), con lo cual la participación en el gasto público es menor a la participación en el número de contratos y, con ello, el gobierno distrital pierde su nivel de incidencia sobre los procesos de reactivación económica a través de la simple ejecución de recursos públicos.

2. Contratación de proveedores locales en función de las dependencias distritales:

En la tabla que se presenta a continuación, se describe la procedencia territorial de las empresas contratadas en función de las dependencias distritales que hacen parte de la estructura organizacional de la administración central.

Dependencia	Cartagena	Barranquilla	Otras ciudades	Bogotá	NA	n
Secretaría de Educación	49	2	6	13	0	70
Apoyo Logístico	46	4	2	16	1	69
Localidades	49	3	7	0	0	59
DADIS	20	5	4	3	0	32
DATT	6	2	2	13	0	23
Secretaria de Participación	16	0	2	1	0	19
Secretaría del Interior y Convivencia	12	1	3	3	0	19
Secretaría de Infraestructura	6	2	4	3	0	15
Secretaría General	9	0	3	1	0	13
Gerencia de Espacio Público y Movilidad	6	1	3	1	0	11
Secretaría de Hacienda	5	0	0	3	0	8
Talento Humano	3	1	0	4	0	8
Escuela de Gobierno	4	0	0	2	0	6
Pedro Romero - PES	5	0	0	1	0	6
Gestión de Riesgos	3	0	1	1	1	6
Oficina Asesora Jurídica	0	0	0	2	0	2
Oficina Asesora de Comunicación y Prensa	0	1	0	0	0	1

Dependencia	Cartagena	Barranquilla	Otras ciudades	Bogotá	NA	n
Oficina Asesora de Informática	0	0	0	1	0	1
Alcaldía Mayor	0	0	1	0	0	1
Fondo de Pensiones	0	0	0	1	0	1
Secretaría de Planeación	0	0	0	1	0	1
Más de una dependencia	2	0	3	2	0	7

De conformidad con los datos presentados, se observa que en 3 dependencias se concentra el 52% de toda la contratación del Distrito: Secretaría de Educación, Dirección Administrativa de Apoyo Logístico, y Alcaldías Locales[33]. Estas mismas dependencias concentran la mayor cantidad de contratos para empresas de Cartagena (59% del total). No obstante, en términos relativos, las dependencias que contratan en mayor proporción a empresas cartageneras son:

- Secretaría de Participación: 84% de sus contratos.
- Alcaldías Locales: 83% de sus contratos.
- Programa Pedro Romero de Superación de la Pobreza: 83% de sus contratos.
- Secretaría de Educación: 70% de sus contratos.

Los anteriores datos, se sometieron al análisis de algunos actores clave de la Alcaldía de Cartagena, y, en las reflexiones generadas, se atribuyó el alto volumen de contratación de proveedores locales a algunas restricciones pragmáticas en relación al bien o servicio que se oferta:

- Son dependencias con ejecución de programas y proyectos que involucran en gran medida el trabajo con comunidades, por lo cual les resulta indispensable la contratación de organizaciones que conozcan en detalle el contexto, y sean reconocidas o aceptadas por las comunidades. En ese sentido, gran parte de los convenios de asociación suscritos con ESAL locales se presenta precisamente en estas entidades.
- Concretamente la Secretaría de Educación proyecta su oferta, en buena medida, a través de los servicios educativos que suscribe contractualmente con varias instituciones educativas privadas que son, necesariamente, de procedencia local.
- Aunque organizacionalmente las Alcaldías Locales son consideradas dependencias distritales, lo cierto es que gozan de autonomía en materia de su gestión

[33] Cartagena cuenta con 3 alcaldías locales: Histórica y del Caribe Norte, de la Virgen y Turística, e Industrial y de la Bahía.

contractual. Y, además, la distribución del gasto y la definición de la inversión de los fondos de desarrollo local, es dependiente de la actividad político-administrativa de las Juntas Administradoras Locales, con lo cual sus procesos de contratación escapan en muchos sentidos a las directrices de planificación del gasto y perspectiva de atención de necesidades de la administración central. Es así como la gran mayoría de cuestionamientos de la contratación con ESAL, por motivos de la identificación de riesgos de corrupción, se genera en las Alcaldías Locales[34].

3. Contratación de proveedores locales en función del tipo de contrato:

En la tabla de este apartado, se presenta la contratación del Distrito de Cartagena en relación a los distintos tipos de contrato que define la normatividad vigente.

Tipo de Contrato	Cartagena	Bogotá	Barranquilla	Otras ciudades	NA	n
Prestación de servicios	117	28	10	13	0	168
Arrendamiento	36	6	2	2	0	46
Suministro	26	5	2	8	0	41
Obra	11	5	2	8	0	26
Compraventa	8	10	1	2	0	21
Contratación con ESAL	16	1	1	1	1	20
Consultoría	1	1	2	2	0	6
Seguros	0	5	0	0	0	5
Interventoría	3	0	0	1	0	4
Comodato	1	1	0	0	1	3
Comisión	0	2	0	0	0	2
Servicios financieros	0	1	0	0	0	1
Otro	22	7	2	4	0	35

Los datos anteriores reflejan que la mayoría de la contratación (44%) es del tipo prestación de servicios, y por ello mismo la mayor parte de los contratos suscritos por proveedores de Cartagena responden a esta tipología (49%). No obstante, en términos relativos, los tipos de contratos con mayor proporción de empresas cartageneras son:

- Convenios de asociación con ESAL: 80% de sus contratos.
- Arrendamiento: 78% de sus contratos.
- Interventorías: 75% de sus contratos.

[34] http://funcicar.org/en-cuatro-anos-distrito-de-cartagena-contrata-mas-de-225-mil-millones-con-entidades-sin-animo-de-lucro-esal/

- Prestación de servicios: 70% de sus contratos.

Si se tienen en cuenta las conclusiones que se describieron en el apartado de la contratación de proveedores locales en función de la dependencia distrital, se evidencia una coincidencia importante con los datos, en la medida que:

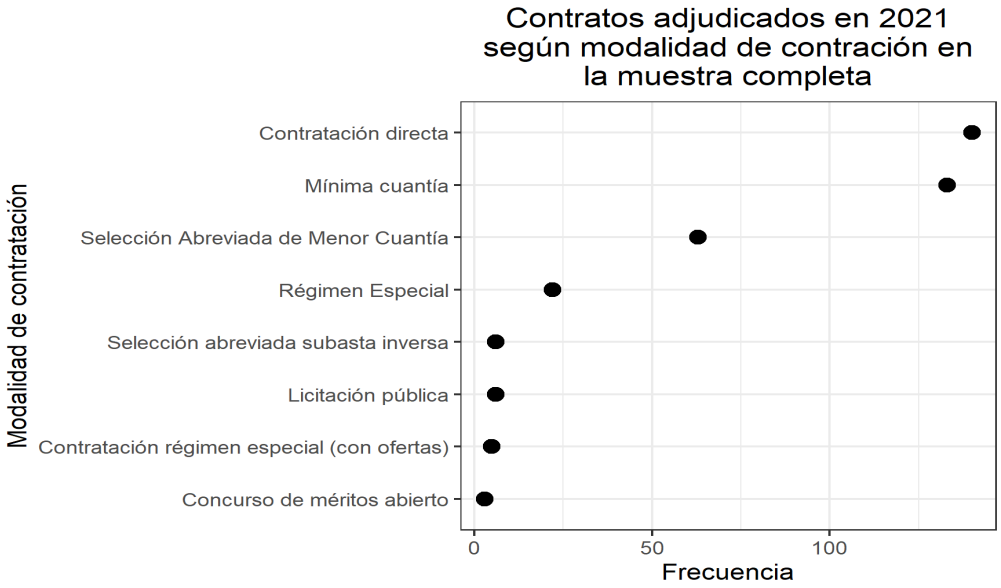
- En la contratación de proveedores locales que se realiza en la Secretaría de Participación o las Alcaldías Locales, por ejemplo, las ESAL tienen una importante participación a través de convenios de asociación.
- La contratación que efectúa la Secretaría de Educación para garantizar los niveles de coberturas vigentes, con la participación de instituciones educativas privadas, corresponde al tipo de prestación de servicios.
- La contratación de la Dirección Administrativa de Apoyo Logístico, que es la segunda de mayor volumen, tiene a su cargo los arrendamientos de los espacios de operación de la Alcaldía, que, dada la necesidad de tener presencia en el territorio cartagenero, responde a contratación local.

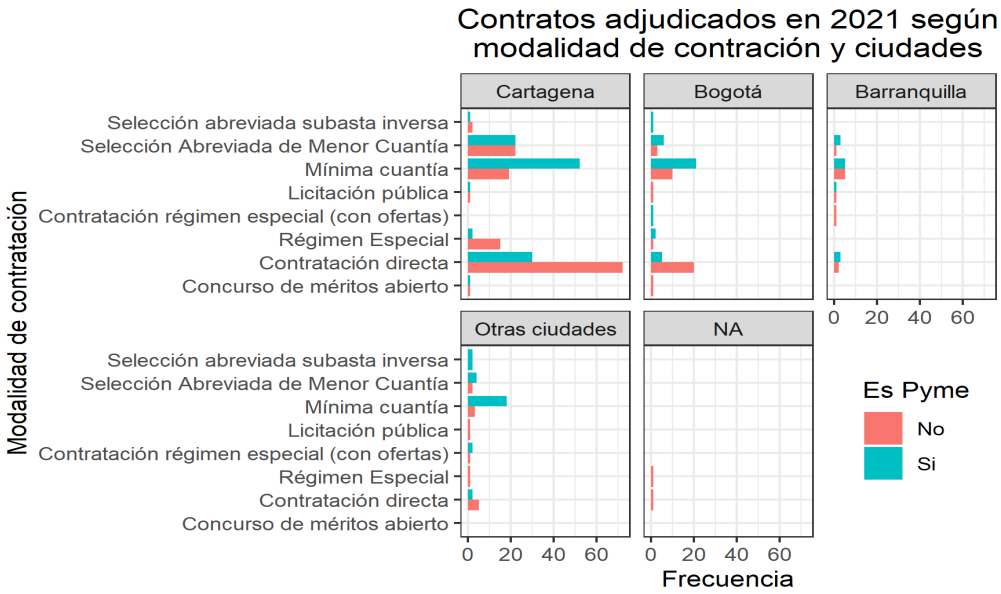
También es importante resaltar en este punto, que los proveedores de Bogotá terminan por tener una participación muy importante en el volumen del gasto público del Distrito de Cartagena que se ejecuta a través de contratación pública, debido al tipo de contrato al que acceden, puesto que los de compraventa (empresas bogotanas abarcan el 48% mientras que las cartageneras el 38%), comisión[35] (los dos contratos suscritos fueron para proveedores de Bogotá) y obras (19% del total de este tipo de contratos fueron con empresas de Bogotá), suelen dinamizar en cada contrato un alto volumen de recursos.

4. Contratación de proveedores locales en función de la modalidad de contratación:

En las gráficas seguidas, se presenta la contratación del Distrito de Cartagena en relación a las distintas modalidades que define la normatividad vigente.

[35] En SECOP 2, se publica el valor pagado al comisionista, no el valor total de la negociación.





Los datos observados evidencian que el mayor volumen de contratación en relación a su modalidad, se presenta en la contratación directa y la mínima cuantía.

Si se tiene en cuenta el factor de la procedencia de las empresas contratadas, el comportamiento de la contratación en función de la modalidad es semejante entre

ciudades, desde el punto de vista de la proporción en que participan de la oferta de contratación distrital.

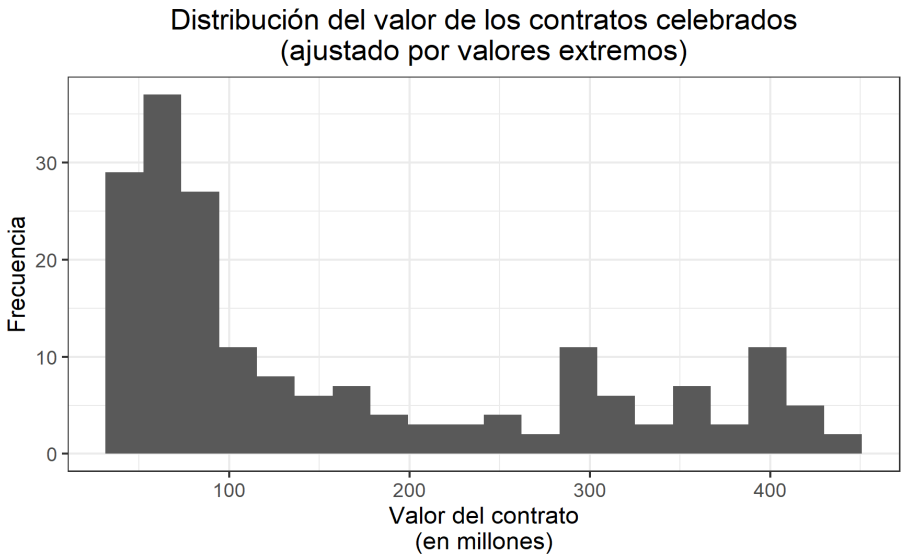
En general, si se considera el tamaño de la empresa contratista, para casi todas las modalidades de contratación se evidencia una mayor participación de las PYMES, con excepción de la contratación directa, dentro de la cual los proveedores de Cartagena y Bogotá son en su mayoría microempresas o grandes empresas.

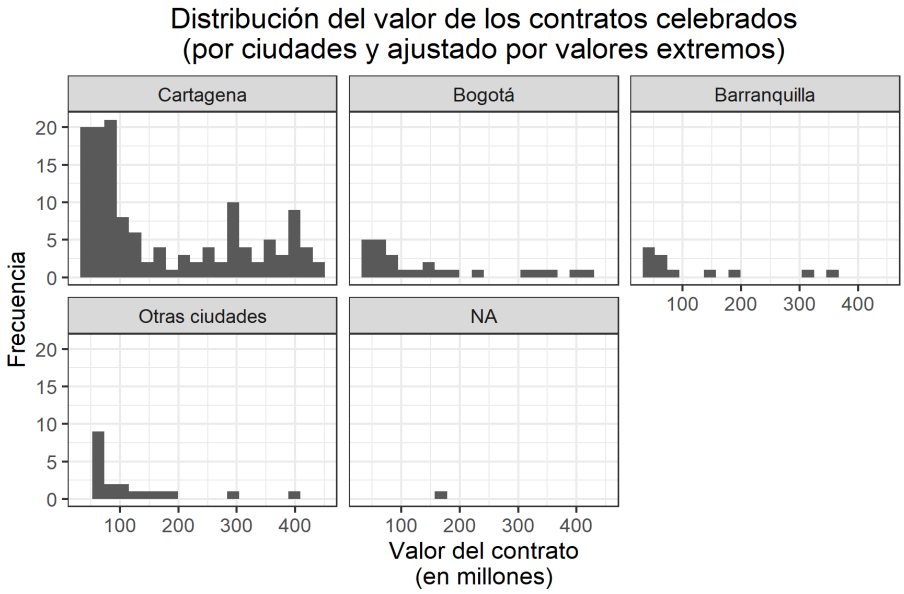
También resulta importante evidenciar, que los contratos producto de licitaciones públicas, donde las cuantías suelen ser mucho más altas que en las demás modalidades de contratación, no se evidencian diferencias importantes en la participación de proveedores de Cartagena, Bogotá, Barranquilla u otras ciudades, lo cual guarda relación con los resultados de participación en el gasto público de empresas en función del domicilio, puesto que las pocas diferencias de participación en contratos de alta cuantía suscritos en procesos licitatorios entre ciudades, reduce las diferencias que se esperarían encontrar a nivel de acceso a recursos públicos entre proveedores de distinta procedencia que tienen diferencias importantes de participación en el número de contratos en general.

5. Frecuencia y densidad de contratos ajustados por valores extremos y en función de la procedencia territorial del contratista.

En las gráficas que se presentan a continuación, se muestran la función de frecuencia de contratos en relación a segmentos de cuantía (en millones de pesos), y se discrimina de acuerdo al domicilio de los contratistas. Una revisión del patrón de datos, permite hacer varias afirmaciones:

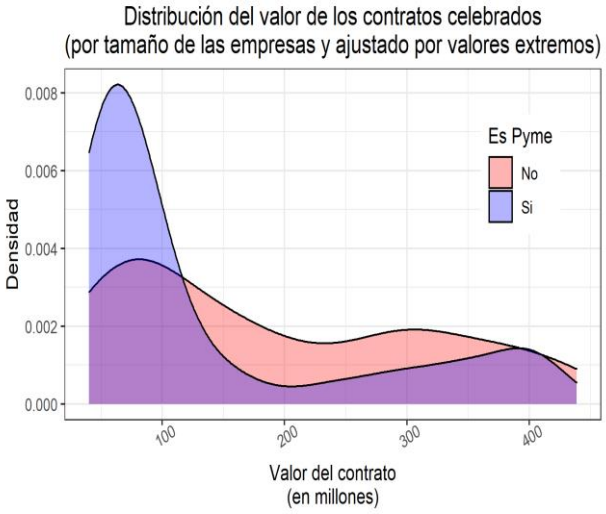
- En general, existe un sesgo en la distribución de contratos, que da cuenta de una mayor frecuencia de estos, conforme disminuye la cuantía. Este patrón evidenciado en el total de contratos consolidados, corresponde con el observado para los contratos suscritos por empresas de Cartagena.
- Aunque el sesgo que se ha explicado también se presenta en los contratos suscritos por empresas de otras procedencias (Bogotá, Barranquilla, otros municipios), este es menos significativo, con lo cual la masa de contratos ejecutados por contratistas no cartageneros, en términos relativos, tiende a ser de una mayor cuantía.

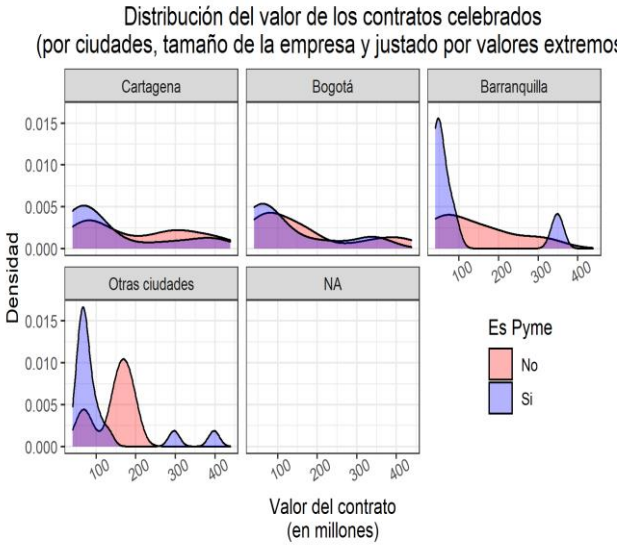




En cuanto a la función de densidad de contratos por segmentos de cuantías, teniendo en cuenta el domicilio del contratista y su tamaño organizacional, se puede afirmar que las empresas PYME tienen una mayor acumulación de masa probabilística en valores bajos de la muestra, lo cual indica que con mayor probabilidad este tipo de empresas tienden a suscribir contratos de bajas cuantías. Por otro lado, se observa que las empresas no PYMES tienen una distribución más uniforme de su masa probabilística, lo cual implica que

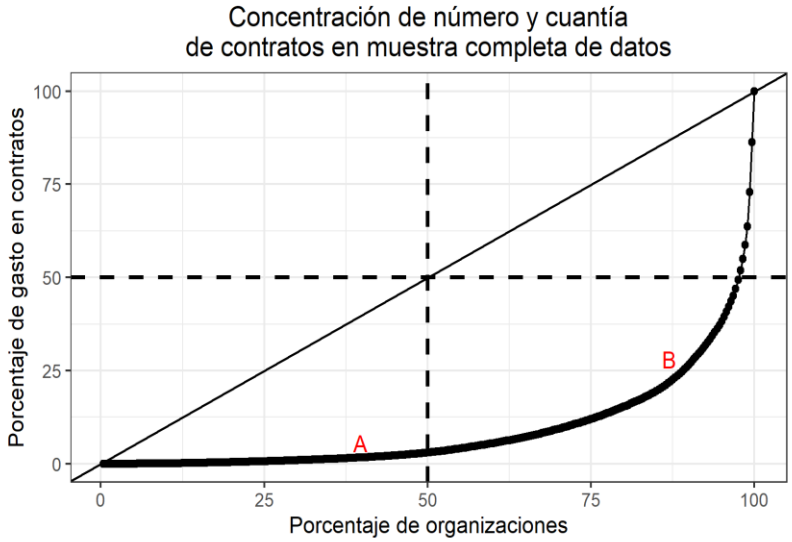
suscriben contratos de todo tipo de cuantías. Esta conclusión aplica para todos los casos de segmentación de datos por el lugar de procedencia de las empresas.

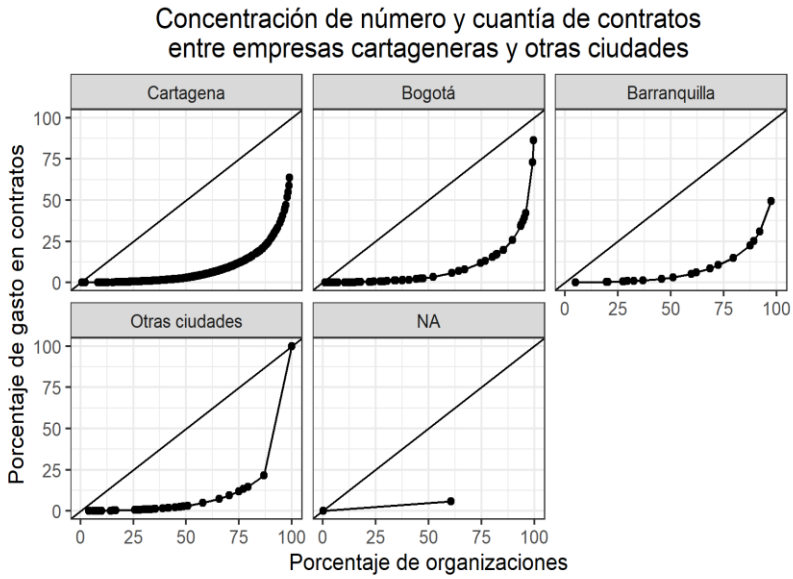




6. Concentración del gasto por volumen de empresas en función de la procedencia del contratista.

En esta sección se busca emular una curva de Lorenz utilizando datos del valor de los contratos. Con ello es posible establecer qué tan concentrado está el gasto en contratación en unas pocas empresas.





Cada gráfica contiene una línea que divide a 90 grados el área de análisis. Dicha línea representa la ausencia de concentración del gasto en pocas empresas. La línea que muestra el porcentaje de gasto por contratación recibe un porcentaje de empresas. En este sentido, como ejemplo, se muestran los puntos A y B de la gráfica que contiene la muestra completa. El punto A evidencia que aproximadamente un 1% de las organizaciones recibieron un 40% de los recursos contratados; el punto B indica, por su parte, que el 28% de las organizaciones reciben el 90% de los recursos contratados. Este patrón se replica en todos los casos donde se discrimina la procedencia de las empresas. En este sentido, se puede afirmar que existe una concentración de los gastos por contratación en pocas empresas incluso en las que son de Cartagena.

Este fenómeno, a priori, no puede asociarse a factores de inequidad en la distribución social del gasto público o en el impacto de este sobre la reactivación económica, por cuanto la concentración de recursos puede obedecer a la naturaleza del bien o servicio contratado, al volumen de mano de obra que genera, al propósito social que cumple o a la especialidad requerida del contratista. No obstante, a luz de la planeación de la contratación siempre es importante considerar esta dinámica, que puede incidir, tal como se ha visto en algunos procesos contractuales, en decisiones administrativas como la división de paquetes de obra, fomento de consorcios u otras alternativas.

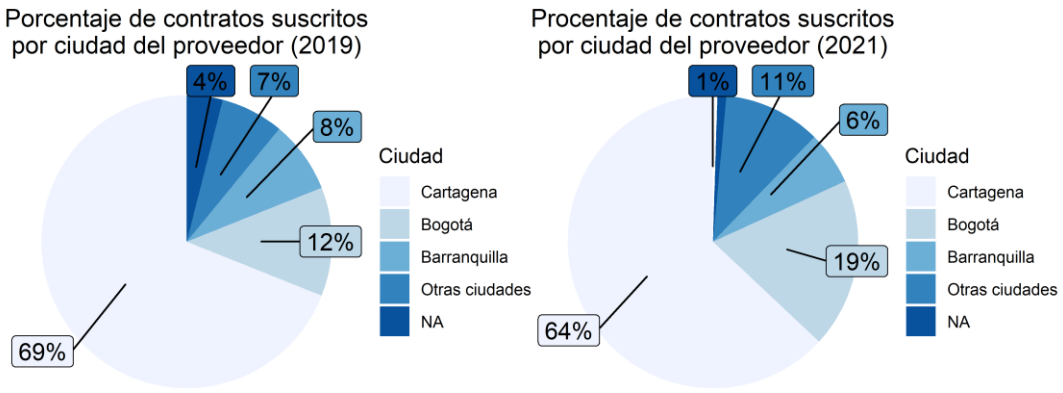
Comparativo de las dinámicas de contratación de proveedores locales en el Distrito de Cartagena entre gobiernos (2019 y 2021).

Un foco de análisis relevante para identificar la dimensión política en el fenómeno de la contratación de proveedores locales, es el análisis comparativo entre la contratación que corresponde a vigencias de distintos gobiernos locales, con lo cual se puedan identificar dinámicas que responden a causas institucionales estructurales. Es así como en este apartado se exponen los resultados producto del cruce de variables comparables en las bases de datos de la contratación del último año del gobierno del ex alcalde Pedrito Pereira (2019) perteneciente al partido Conservador, con la contratación del segundo año de gobierno del alcalde William Dau (2021), perteneciente al movimiento anticorrupción Salvemos Juntos a Cartagena. Cabe recordar que el año 2020 se excluye de este análisis por tener unas condiciones de excepcionalidad muy significativas producto de la emergencia sanitaria por COVID 19.

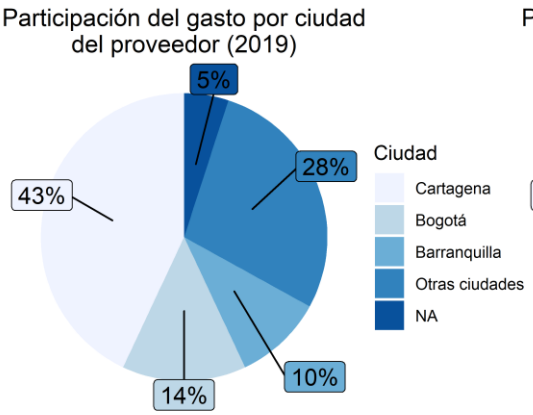
1. Dinámicas de contratación donde no se encontraron diferencias significativas (2019, 2021):

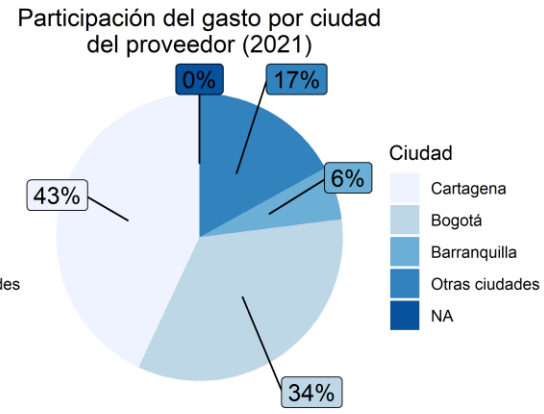
Se presentaron varias dinámicas de contratación donde no existen diferencias significativas entre los años 2019 y 2021, teniendo como base los contratos observados en cada vigencia (378 en 2021 y 462 en 2019) y considerando la procedencia territorial de los contratistas.

El primer caso corresponde con la proporción de empresas contratadas en función del número de contratos, clasificadas de acuerdo a su domicilio, que, tal como se observa en la gráfica seguida, mantiene una participación relativa de proveedores de Cartagena, Bogotá y Barranquilla, semejante.



El segundo caso corresponde al volumen de empresas contratadas de acuerdo a su domicilio, en función de la proporción del gasto total contratado, donde no existe diferencia para el caso de los proveedores de Cartagena, y sólo se evidencia una variación en la participación en el gasto de contratación de las empresas de Bogotá que se incrementa para 2021 en detrimento de las empresas de otros municipios que se reduce para la misma vigencia.



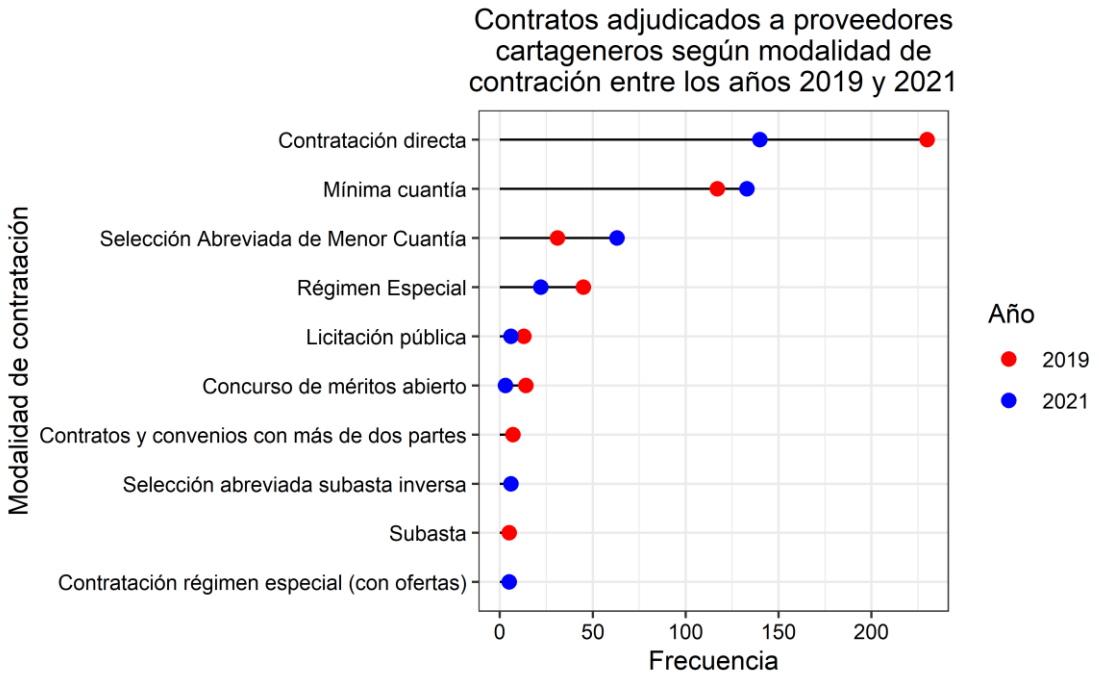


El tercer caso, corresponde al volumen de contratación local (empresas de Cartagena), en función del tipo de contrato, donde sigue habiendo una concentración de contratos de prestación de servicios, arrendamientos y suministros, aunque en los dos primeros casos se reduce la frecuencia de contratos para 2021. El punto que más se distingue como diferenciado, es la contratación con ESAL que en 2021 se presentó bajo forma de convenios de asociación, pero que al presentarse en 2019 bajo la tipología de convenio de asociación aparecen en categorías distintas, pero que, en la práctica, responden a la misma dinámica.

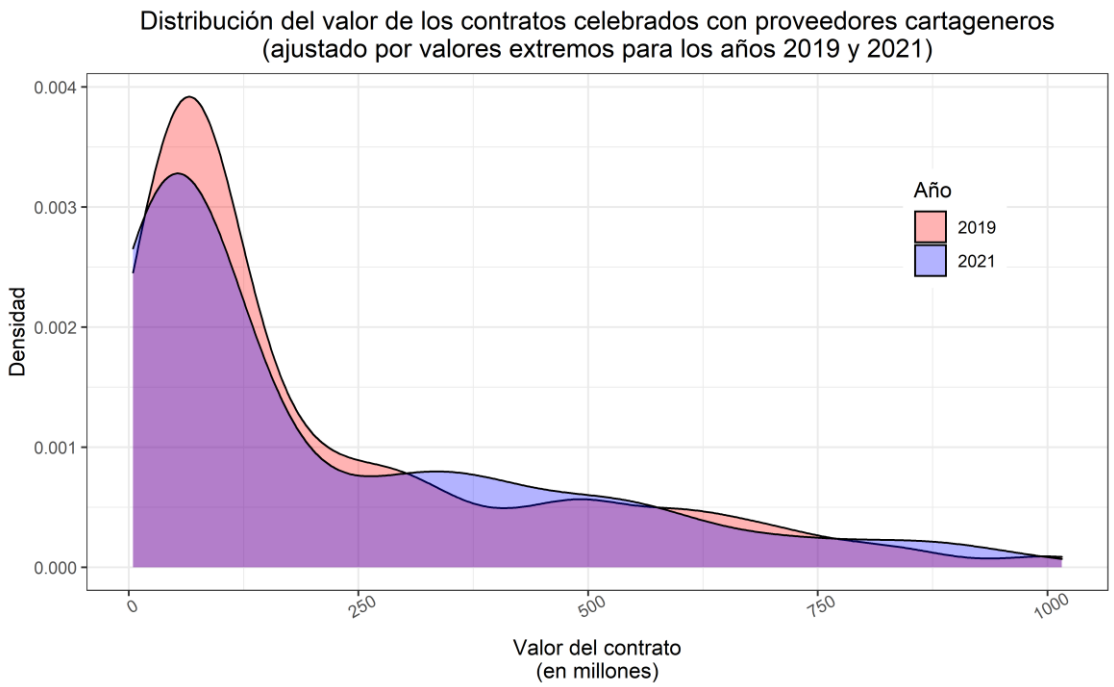
Tipo de Contrato	2019	2021
Prestación de servicios	134	117
Arrendamiento	92	36
Suministro	22	26
Contratación con ESAL	0	16
Obra	4	11
Compraventa	5	8
Interventoría	2	3
Comodato	1	1
Consultoría	8	1
Acuerdo Marco	3	0

Tipo de Contrato	2019	2021
Convenio de asociación	14	0
Otro	32	22

El cuarto caso, corresponde a la adjudicación de contratos a proveedores locales según la modalidad de contratación. La concentración de contratos de acuerdo a la modalidad se presenta en proporciones relativas similares en ambas vigencias, con una única variación en el caso de la selección abreviada de menor cuantía, que pasa del cuarto puesto al tercero para 2021. También es importante resaltar la disminución de la contratación directa que se presentó en 2021 con decisiones específicas del Alcalde William Dau en esta materia, con lo cual se incrementa la proporción de la contratación de modalidades competitivas.



El quinto y último caso, corresponde con la función de densidad de contratos por segmentos de cuantías, teniendo en cuenta que se tratan de contratistas con procedencia de Cartagena. Se confirma gráficamente, y con un grado razonable de confianza, que en ambos años ha existido un sesgo en las distribuciones de las cuantías de los contratos, donde la mayoría de los suscritos con proveedores cartageneros fueron menores a 250 millones.



2. Dinámicas de contratación donde se encontraron diferencias significativas (2019, 2021):

La única variable del análisis comparativo en la que se evidencia una diferencia significativa en el patrón de datos, resulta ser la contratación de proveedores locales por dependencia. En resumen, en cada vigencia varió de forma importante el volumen de contratación entre las dependencias, lo cual obedece, entre otros factores, a las prioridades de cada gobierno por atender ciertas problemáticas, a la asignación de recursos a nivel presupuestal según las dependencias en cada vigencia, y en general, al diseño particular de cada Plan de Desarrollo Distrital.

Dependencia	2019	2021
Localidades	17	49
Secretaría de Educación	64	49
Apoyo Logístico	18	46
DADIS	5	20
Secretaria de Participación	12	16

Dependencia	2019	2021
Secretaría del Interior y Convivencia	7	12
Secretaría General	36	9
Secretaría de Infraestructura	0	6
Gerencia de Espacio Público y Movilidad	82	6
DATT	3	6
Secretaría de Hacienda	15	5
Pedro Romero - PES	0	5
Escuela de Gobierno	1	4
Gestión de Riesgos	13	3
Talento Humano	0	3
Alcaldía Mayor	8	0
Archivo General	4	0
Fondo de Pensiones	1	0
Secretaría de Participación y Desarrollo Social	8	0
Secretaría de Planeación	3	0
UMATA	2	0
Valorización Distrital	2	0
Más de una dependencia	3	2
Observaciones sin información de dependencia	13	0

Contratación de personas naturales en el Distrito de Cartagena según su procedencia.

De acuerdo con la información contenida en el Oficio AMC-22-061343 del 1 de julio de 2022 remitido por la Dirección Administrativa de Talento Humano de la Alcaldía de Cartagena, en respuesta a petición de información de FUNCICAR, la planta central de personal del Distrito de Cartagena está integrada por 1.075 funcionarios y funcionarias, mientras que los contratistas vinculados por prestación de servicios profesionales ascienden a 1.894.

En relación a la información disponible sobre la procedencia del personal de la Alcaldía de Cartagena, está asociada, exclusivamente, a su planta central, pero de forma aún incompleta: De las 1.075 personas solo se cuenta con información sistematizada de procedencia en 721 casos, equivalente al 67% del total. Sobre los contratistas no se tiene consolidada información de procedencia.

Frente a la muestra analizada (721 contratos de personas naturales), se tienen las siguientes variables y descripciones:

- El 63% de las personas vinculadas a la planta central son procedentes de Cartagena. El 37% restante nacieron en otros municipios.
- No existen diferencias relevantes en la vinculación de mujeres en función de la procedencia (son mujeres el 46% de las personas naturales de Cartagena y 47% las que proceden de otros municipios).
- Tampoco existen diferencias significativas en el personal de acuerdo a su tipo de vinculación y procedencia (en ambos casos –de Cartagena y otros municipios-, el 71% están vinculados por carrera administrativa; en la vinculación por libre nombramiento y remoción el 9% proceden de Cartagena y el 11% de otros municipios; en los casos de vinculaciones con carácter de provisionalidad, el 20% son de Cartagena y el 18% son de otros municipios).

Como conclusión general, se observa un comportamiento de la contratación de personal local (63%), semejante al patrón de contratación de personas jurídicas locales (64%), sin diferencias relevantes al considerar variables como el sexo de la persona o su tipo de vinculación. Teniendo en cuenta que la muestra para este análisis es del 67% del total de personal de la planta central, es muy probable que la estadística no cambie de forma importante con el universo completo de personal vinculado a la Alcaldía de Cartagena.

Barreras a la participación de las empresas cartageneras en la contratación del Distrito de Cartagena y planteamientos de mejora.

1. Implementación de la fase transaccional de SECOP y competencias para la participación en contratación estatal:

Una de los desafíos identificados en las entrevistas realizadas a miembros del sector público y privado cartagenero es el cambio al SECOP II, que pasó de ser una herramienta web de los procesos de contratación del Estado que cumplía fines de publicidad, exclusivamente, a ser una plataforma transaccional; dicha implementación tuvo lugar en el Distrito de Cartagena en abril de 2020.

Con anterioridad a la operación de SECOP II, en Cartagena, había que presentar la propuesta personalmente, por lo que el cambio a la faceta transaccional de la herramienta aumentó el horizonte de empresas participantes desde cualquier región del país, mientras que se

observa que hay empresas locales que no participan porque no conocen el manejo de la plataforma transaccional. Algunos entrevistados mencionaron que en la Administración actual se han declarado desiertos procesos porque nadie se enteró del proceso montado y, por lo tanto, nadie se presentó.

Respecto a la participación de proveedores locales según modalidades de contratación, los entrevistados destacaron que no se considera frecuente la participación de empresas de la ciudad de Cartagena en procesos contractuales que dan lugar a la celebración de Acuerdos Marco de Precios a nivel nacional mediante la Tienda Virtual del Estado Colombiano, administrada por Colombia Compra Eficiente, a los que luego deben acudir las empresas públicas distritales por selección abreviada para suplir necesidades de bienes y servicios de características técnicas uniformes. Cuando no es por la Tienda Virtual, porque no hay Acuerdo Marco y se realizan procesos por selección abreviada, por ejemplo, por subasta inversa, tampoco se evidencia una diferencia con la participación del empresariado cartagenero.

Una oportunidad de mejora identificada frente a esta barrera es fortalecer las competencias de los proveedores locales en el manejo y adaptación al uso de SECOP II, y resultaría importante hacer un monitoreo constante de los procesos contractuales que van a iniciar. Así, por ejemplo, no se puede perder de vista que actualmente existe la obligación de contratar por Tienda Virtual todo lo que tenga Acuerdo Marco de Precios a nivel nacional y sea mínima cuantía, para lo cual se requiere estar inscrito en la plataforma para tal fin, y frente a lo cual el Distrito puede trazarse metas de fomento al empresariado cartagenero para que realice el proceso correspondiente de inscripción.

También se requiere fortalecer las competencias en la formulación de ofertas y participación en procesos contractuales, lo que incluye la necesidad permanente de actualización en la normativa aplicable a la contratación con el Estado. Hubo referencia entre los participantes por el sector público, a que los oferentes locales se presentan con mucha deficiencia tanto en los requisitos habilitantes, pero sobre todo en los requisitos que se califican, porque no tienen claro criterios de calidad en la presentación de las propuestas, y no tienen experiencia previa en el manejo de la herramienta SECOP II para cargar las propuestas; así mismo, destaca por el bajo número de solicitudes de proponentes para dar aplicación al Decreto 1860 de 2021, citado en el marco normativo, que fija reglas

preferenciales para la participación de MIPYMES territoriales en los procesos de mínima cuantía.

2. Poca divulgación de los procesos contractuales y falta de comunicación en tiempo real:

Gremios y empresarios participantes indicaron como desincentivo a la participación en la contratación distrital, que hay poca divulgación de los procesos contractuales, con lo cual perciben que se trata de convocatorias cerradas a ciertos proponentes y que no hay una invitación abierta a los empresarios locales. En cualquier caso, los tiempos para enterarse y preparar su oferta son insuficientes.

En respuesta a esta barrera, identifican que se requiere mejorar las estrategias de publicidad de las contrataciones distritales disponibles, establecer plazos razonables para la divulgación y presentación de ofertas, comunicar mejor y fortalecer el acceso a la información de los procesos contractuales en tiempo real. Desde el sector público, se menciona como estrategia de respuesta, la posibilidad de realizar ferias en las cuales se den a conocer los planes de contratación del Distrito y se construya una base de datos de los proveedores locales. Incluso se considera la posibilidad de que la planeación de la contratación esté determinada en buena medida por la capacidad productiva de los sectores económicos fuertes del territorio cartagenero, de manera que se garantice la relación oferta-demanda local.

3. Poca participación en la elaboración de estudios previos y dificultades en el relacionamiento público-privado:

En la fase de elaboración de estudios previos, tanto representantes del sector privado como público manifestaron que la participación de empresarios locales es baja; según se identifica, se debe en parte al desconocimiento de la solicitud de cotización que ha sido cargada en el aplicativo SECOP II, y también por desinterés de los proveedores locales de participar en esta etapa. La elaboración de estudios previos también se dificulta porque no se cuenta con una base de datos de proveedores locales, un directorio que facilite el contacto directo con los empresarios.

No obstante, las empresas locales pueden contribuir en mayor medida a mejorar la formulación técnica de las necesidades de contratación del Distrito porque conocen el territorio, y pueden proporcionar rápidamente insumos y elementos para que se construya y resuelvan dichas necesidades; vincularse a la construcción de un directorio de proveedores locales, a los estudios previos y a la formulación de pliegos de contratación en procesos en particular, aumenta el relacionamiento público-privado en torno a la contratación pública. También podría vincularse el sector gremial al mejoramiento de la información del Distrito, mediante el suministro de bases de datos de empresarios.

4. Falta de confianza en la institucionalidad:

Se evidencia que existe una barrera cultural por parte de empresarios locales, una negativa percepción de la contratación pública regional, que proviene de las malas prácticas conocidas de anteriores administraciones, en el contexto de una institucionalidad débil, y que genera apatía frente a la presentación de propuestas en procesos contractuales del Distrito.

En el imaginario colectivo subyacen percepciones respecto a la contratación distrital del tipo “siempre se lo gana el mismo”, o que se trata de términos de referencia hechos a la medida –“pliegos sastre”; cuando hay poco tiempo para presentar la oferta, se suele percibir que se trata de un proceso que viene viciado, es decir, que se encuentra direccionado y que ofrece información privilegiada sobre la apertura del proceso contractual a la empresa con la cual el político tiene interés de consolidar un relacionamiento clientelista. Se percibe que hay que dar dinero para ser adjudicatario de un contrato, o bien que las condiciones financieras del contrato son inciertas, que en los contratos públicos “pagan mal”, o demoran mucho para pagar. Por lo anterior, hay empresas, principalmente pequeñas, que no les interesa contratar con el Distrito.

Así mismo, hay cierta suspicacia sobre la celebración de convenios y contratos con Entidades Sin Ánimo de Lucro, pues si bien en estos eventos la contratación se está quedando en Cartagena, la observación es que no en todos los casos en su adjudicación hubo un proceso competitivo, pues estas ESAL frecuentemente cuentan con un objeto social muy amplio que les permite contratar en diferentes frentes, y son llamadas a contratar con el Distrito, sin perjuicio de que puedan existir empresas locales con un objeto

social delimitado y claro, especializadas en las actividades económicas objeto de un contrato en cuestión.

Aunque existe norma habilitante para adelantar convenios y contratos con ESAL, para construir confianza entre el sector público y privado respecto a la contratación del Distrito, una recomendación es hacer un estudio que correlacione el objeto de la ESAL, el objeto del contrato y los resultados de su ejecución, de cara al impacto en la satisfacción de las necesidades de la contratación, sin que esto afecte las revisiones que correspondan a los entes de control territoriales, fiscales y disciplinarios, sobre el cumplimiento a cabalidad de los requisitos previstos en el Decreto 92 de 2017, para utilizar esta alternativa contractual en la ejecución de los recursos distritales.

Una reforma normativa a considerar en la actualización del Manual de contratación del Distrito, es el desarrollo de criterios para contratar con ESAL en cumplimiento directo del Decreto 92 de 2017[36] que es la norma nacional y especial que regula la materia, de forma que se dé claridad sobre la forma en que se constate el objeto de las ESAL y su capacidad técnica de ejecutar el objeto contratado; así mismo, que se fijen tiempos mínimos de publicidad que garanticen la participación de las empresas.

5. Poco o nulo apalancamiento financiero:

Un desincentivo de acceso a la contratación del Distrito, es prescindir por completo de los anticipos[37], decisión que, por ejemplo, se tomó en la contratación del Distrito en la actual Administración. Si bien los requisitos financieros de la contratación buscan acreditar la solvencia financiera del futuro contratante de la Administración, su previsión en el Artículo 40 de la Ley 80 de 1993, Estatuto General de la Contratación Estatal, da cuenta de que es un mecanismo lícito de colaboración del contratante Estado al contratista.

El anticipo opera de la mano con la garantía de correcta inversión del mismo, a través de la Garantía Única de Cumplimiento, lo cual da un respaldo de adecuada inversión a la entidad

[36] "Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política".
[37] De acuerdo con Colombia Compra Eficiente: *"El anticipo es un adelanto o avance del precio del contrato destinado a apalancar el cumplimiento de su objeto, de modo que los recursos girados por dicho concepto solo se integran al patrimonio del contratista en la medida que se cause su amortización, mediante la ejecución de actividades programadas del contrato".* Definición disponible en: https://colombiacompra.gov.co/ciudadanos/preguntas-frecuentes/

pública que lo concede[38], en adición a unas reglas de ejecución claras que puede fijar la entidad estatal en los pliegos de condiciones y en el contrato.

Según lo informa la Cámara de Comercio de Cartagena (2021), el 95% de las empresas y cartageneras son medianas y pequeñas empresas, por lo que es de esperarse que en la mayoría de los casos la capacidad financiera de estas empresas no les permita iniciar ejecución contractual sin contar con un apalancamiento por parte de la entidad contratante, más cuando es conocido que el proceso de pagos del Estado es mucho más exigente y dispendioso que en el sector privado. El prescindir del anticipo en toda contratación como política del Distrito, constituye una barrera de acceso para los proveedores locales, que en últimas resulta invisible, pues éstos ni se presentan.

6. Competitividad, falta de cooperación entre empresas y falta de una política pública:

Un tema de fondo es la competitividad de las empresas locales frente a las constituidas en otras regiones respecto a la adjudicación de contratos distritales, en lo cual un tema central son los altos costos de constituir y mantener una empresa en Cartagena, tales como el costo de la tierra en Cartagena, el arrendamiento, de los servicios públicos, o del mantenimiento de la planta física ante las condiciones ambientales de la ciudad. Tomando en especial consideración estas situaciones, se propone crear incentivos territoriales que contribuyan en mayor medida a nivelar el escenario de participación de los locales con proveedores de otras regiones del país.

Ahora bien, entre los mismos proveedores locales se reconoce que, si bien las empresas cartageneras tienen importantes capacidades asociadas a las necesidades de contratación del Distrito, y se viene trabajando para fortalecer las competencias y la competitividad en términos de oportunidad y costos, puede haber empresas de otras regiones con una mayor fuerza para llegar a la contratación pública.

Una oportunidad de mejora identificada por los empresarios es la necesidad de constante capacitación en materia de contratación estatal. Adicionalmente, como acción para mejorar la competitividad en contratación pública, proveedores cartageneros proponen obtener las certificaciones propias que aplican a cada sector económico, como es el caso de las certificaciones proporcionadas por el Organismo Nacional de Acreditación -ONAC, que por

[38] Artículo 2.2.1.2.3.1.7 del Decreto 1082 de 2015. Garantía de cumplimiento. *"La garantía de cumplimiento del contrato debe cubrir: 1. Buen manejo y correcta inversión del anticipo. Este amparo cubre los perjuicios sufridos por la Entidad Estatal con ocasión de: (i) la no inversión del anticipo; (ii) el uso indebido del anticipo; y (iii) la apropiación indebida de los recursos recibidos en calidad de anticipo (…)".*

políticas internas se exigen los mismos empresarios para cuidar y propender por el cuidado de las operaciones de la empresa.

Uno de los determinantes de la participación en la oferta de contratación pública es el tipo de sector económico al que la empresa está vinculada, puesto que existen actividades comerciales cuya prestación se facilita más a proveedores locales[39], mientras que hay procesos contractuales en los cuales la presencia de proponentes cartageneros es casi nula[40]. En los contratos de altas cuantías donde hay participación del empresariado cartagenero, como obras civiles o de vías, la mayoría de las veces se presenta a través de consorcios entre empresas de cartagenera y del interior del País o de la costa. Esto requiere competencias en materia de asociatividad empresarial que, también, puede constituirse en objetivo de fortalecimiento por parte del Distrito a los empresarios locales.

Falta visibilizar en la planeación distrital, una meta asociada al aumento de la participación de las empresas locales en los procesos de contratación del Distrito, que oriente de manera más clara el trabajo desde las entidades públicas por aumentar la afluencia de empresas cartageneras en los procesos contractuales locales. Para ello es clave que el sector gremial emprenda acciones de incidencia política desde el mismo momento en que los actores políticos construyen participativamente sus programas de gobierno, y, luego, en los distintos escenarios que se habilitan para la participación en la definición de programas durante la formulación del Plan de Desarrollo Distrital.

7. Estructuración de términos de referencia que restringen las posibilidades de participación en la oferta de contratación distrital:

Dentro del universo de contratos observados en las vigencias 2019 y 2021, se hizo una selección aleatoria de una muestra de contratos de proveedores locales y se revisaron los términos de referencia con el fin de identificar algunos patrones relacionados con la estructuración de los procesos. Este análisis exploratorio se llevó a cabo sobre el 3,6% de los contratos (30 en total -15 para 2021 y 15 para 2019). La distribución final entre ciudades quedó de la siguiente forma: a) 63% empresas de Cartagena (19), b) 20% empresas de Bogotá (6), c) 7% empresas de Barranquilla (2), y d) 10% empresas de otras ciudades (3).

Dentro de los aspectos encontrados como barreras, tenemos:

[39] Es el caso de la organización de convenciones y eventos, en el cual, por los mismos requerimientos para el suministro de servicios, en gran mayoría de los casos se requiere ser, o asociarse con proveedores locales.
[40] Es el caso de servicios de aseo y cafetería, y transporte, contratados mediante selección abreviada (Acuerdo Marco de Precios).

- Se evidenció que, en la configuración de los parámetros del requisito de la experiencia, existen diferencias en la cantidad de contratos previos en cierto período de tiempo ejecutados por la empresa aspirante, cuya suma de valores coincida con el valor del contrato al que se aspira acceder. En algunos casos esa coincidencia de valores debe darse con un único contrato, pero en otros casos puede ser de hasta 5 contratos, sin que se identifique un criterio objetivo para definir la magnitud de este término. Desde luego, que esta situación cambia las condiciones de dificultad o facilidad para participar en la oferta de contratación en términos, tanto de la cantidad de experiencia, como del cálculo de los recursos contratados por las empresas que equiparan el valor del contrato.
- Un 20% de los contratos observados en modalidades no competitivas, se trató de convenios de asociación con ESAL, aludiendo como motivo de adjudicación el nivel de especialización o experiencia única de la organización. Aunque en la contratación no competitiva el gobierno distrital tiene la posibilidad de asegurar la vinculación de organizaciones locales, lo cierto es que, en los casos observados de contratación con ESAL, se recurre también a organizaciones de procedencia no local.
- En la muestra de contratos del año 2021, se presentaron varios casos en los que los términos de referencia establecían algunos criterios habilitantes asociados a parámetros de la capacidad financiera y organizacional. Estos parámetros variaron entre contratos incluso con cuantías o modalidades semejantes, de manera que se hacía más o menos restrictiva la participación de los oferentes en cada proceso. En la muestra de contratos del año 2019 solo en unos pocos casos hubo criterios de selección basados en la capacidad organizacional, pero en ningún caso relacionados con la capacidad financiera.
- En la muestra de contratos del 2021, también se evidencia un claro incremento general de los elementos habilitantes establecidos en los términos de referencia, con respecto de la muestra de 2019, que van desde el requerimiento del Registro Único de Proponentes –RUP- en distintas modalidades de contratación, hasta la petición de distintas certificaciones, algunas de ellas poco comunes como, por poner un ejemplo, la certificación que emite la Superintendencia Financiera.

Frente a lo anterior, resulta importante que desde la configuración de los términos de referencia se generen condiciones que faciliten la participación del empresariado local, o que por lo menos no se constituyan en limitantes para la participación, es por ello que:

- Debe tenerse en cuenta las capacidades promedio a nivel organizacional y financiero de las empresas cartageneras, teniendo en cuenta los sectores de producción y servicio y el tamaño de las mismas, con lo cual se establezcan requisitos relacionados con estas capacidades que no sean muy exigentes o demasiado específicos, de tal forma que no desincentive la participación en la oferta de contratación distrital.
- En los casos donde un requisito habilitante se pretenda institucionalizar para un gran número de procesos contractuales donde sea legalmente permitido, como lo puede ser las implicaciones del compromiso anticorrupción, o el Registro Único de Proponentes, tanto la Alcaldía como entidades del sector productivo como la Cámara de Comercio de Cartagena, deberán aunar esfuerzos para lograr que las acciones organizacionales que estos requisitos suscitan en las empresas, se vuelvan parte de la cultura empresarial local, y deje de verse como una barrera.
- Las distintas formas de contratación directa, así como los convenios con ESAL, pueden permitir una mayor injerencia de la decisión política y estratégica de promover la contratación de organizaciones locales, pero para no caer en conductas administrativas que generen perjuicios legales por no resultar sustentadas en los factores que justifican estas modalidades de contratación (exigibilidad de contrapartida, exclusividad del servicio prestado, especialidad de la organización), es indispensable contar información abundante y precisa sobre las organizaciones existentes en el territorio y sus niveles de experticia, de tal forma que la planeación de la contratación pueda alinearse a estas condiciones del empresariado local. Es importante señalar, que uno de los elementos encontrados en el análisis de los términos de referencia en la muestra de contratación seleccionada, es la presencia de contratos de distinta modalidad (mínimas cuantías, selección abreviada, subasta inversa), donde se establecía como requisito habilitante el que la empresa tuviera sede o presencia en Cartagena con la finalidad de garantizar la agilidad en la prestación del servicio o suministro del bien, aunque esto solo se presentó en el 10%

de los casos. Valdría la pena seguir fortaleciendo este requerimiento habilitante en la planeación de la oferta de contratación del Distrito.

- Es importante lograr un equilibrio entre los requerimientos de experiencia que permitan a la Alcaldía reducir riesgos de incumplimiento o baja calidad en el servicio o bien que espera contratar, y las características de la experiencia real del empresariado local, de tal forma que estos requerimientos no se constituyan en una barrera. Como se ha visto en distintos contratos han variado mucho los parámetros habilitantes en esta materia sin que se pueda tener claridad sobre los factores que sustenta esta variabilidad. Es por ello que la Alcaldía, si puede caracterizar con suficiencia cada sector productivo local (para lo cual el rol de la Cámara de Comercio de Cartagena es clave como entidad que tramita, por ejemplo, la inscripción ante el RUP), le resultaría posible definir los parámetros en el tema de la experiencia solicitada, de acuerdo a lo que probablemente serían las dimensiones reales de la experiencia del empresariado local en el sector productivo correspondiente. En este propósito podría contribuir la realización de análisis locales y nacionales dentro de los estudios de sector. En este punto, resulta interesante señalar que de la muestra de contratos a los cuales se les analizó sus términos de referencia, en los suscritos en la vigencia 2021, el 47% presentaban instrucciones en relación a la documentación que se requeriría en caso de que se presentaran a participar en la oferta de contratación Uniones Temporales. En la muestra de 2019 no se encontró ni un solo caso. Este elemento evidenciado en 2021, incentiva la contratación de Uniones Temporales, que suma capacidades y experiencia de las empresas que la integrarían, y que, por lo tanto, puede mejorar la competitividad de las empresas locales en la oferta de contratación distrital.

8. Poca relevancia pública o desconocimiento de los beneficios de la contratación de proveedores locales:

Una de las limitaciones que se identificaron para incentivar, tanto al sector público como al privado, a que generen esfuerzos para fortalecer la contratación de proveedores locales, es la poca relevancia que este tema suscita dentro del debate público, incluso en coyunturas tan significativas como la de la reactivación económica. Las pocas reflexiones en esta materia, la ausencia de datos para el análisis de la situación, y el desconocimiento de las

ventajas que supone la contratación de proveedores locales, son factores que invisibilizan la problemática y sus causas de fondo, e impiden la identificación de oportunidades de mejora. Para poner de manifiesto la relevancia de la contratación de proveedores locales en el ámbito político y empresarial de Cartagena, es importante cohesionar esfuerzos comunicacionales que posicionen mensajes como los siguientes:

- Los esfuerzos gubernamentales por fomentar la contratación de empresas locales, fortalece la competitividad del sector productivo y del territorio frente a otras regiones, al generar oportunidades para el incremento de la experiencia, capacidad financiera y organizacional, especialización, e incluso, diversificación de la actividad empresarial.
- Algunos sectores de la economía tienen poca representación en el aparato productivo de Cartagena, pues se circunscriben a gremios pequeños, aunque no por ello resultan menos estratégicos en el propósito de encadenar procesos empresariales de mayor escala[41]. Como lo consideran representantes de estos sectores, se requiere una oferta más amplia y proteccionista del tejido empresarial local, con más oportunidades de contratación con el Estado, que focalice sectores incipientes.
- Las empresas locales pueden contribuir a mejorar la formulación técnica de las necesidades de contratación pública territorial: Los proveedores locales, cuando participan activamente de la fase precontractual, se encargan de dar insumos y elementos para que se construyan y resuelvan las necesidades de contratación, ajustadas a las realidades económicas y sociales del contexto.
- Cuando son contratados, los proveedores locales pueden ofrecer ventajas comparativas a las entidades públicas distritales, pues al estar geográficamente ubicados en Cartagena, pueden reducir los tiempos de entrega de bienes y prestación de servicios[42], además de que cuentan con mayor capacidad de hacer seguimiento y evaluación permanente a los aliados requeridos para cumplir con el objeto contractual.

[41] Es el caso de la ingeniería civil aplicada a estudios y diseños para proyectos de infraestructura, ambientales, entre otros.

[42] Por ejemplo, durante las elecciones de Congreso 2022, el contratista para proveer sillas y mesas para los puestos de votación, no pudo dar cumplimiento en la totalidad de puestos, debido a problemas en el traslado de los enseres desde la ciudad de donde era proveniente (Santa Marta), por lo cual se generaron dificultades en el acceso de votantes a la hora reglamentaria.

9. Desaprovechamiento de las disposiciones normativas que favorecen la contratación de proveedores locales:

Existen elementos normativos que no se aprovechan a cabalidad en la determinación de la oferta contractual para favorecer la contratación de proveedores locales. Es importante tener claridades sobre cuáles son estas disposiciones para que se utilicen como recurso jurídico en el propósito de fortalecer la contratación de proveedores locales.

La normatividad en materia de contratación establece algunos incentivos para fomentar la participación de sectores específicos, tanto de la sociedad como de la economía. Este es el caso, por ejemplo, de condiciones contractuales que estimulan la participación de personas en situación de discapacidad[43] y de adultos mayores[44]. Aunque estas disposiciones no hacen referencias explícitas a la contratación en razón de la procedencia del oferente, claramente tiene el propósito de garantizar derechos de accesibilidad laboral a grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad del territorio, con lo cual, indirectamente se favorece la contratación de personas locales.

Respecto de los incentivos normativos que priorizan la participación de sectores empresariales o instituciones específicas en la contratación estatal, y con el antecedente de la Ley 590 de 2000[45], se encuentra la Ley 2069 de 2020, conocida como *Ley de emprendimiento*, que, entre otras medidas, adopta mecanismos para promover el acceso de las pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) nacionales a la contratación del Estado, al establecer requisitos especiales y puntajes adicionales para este tipo de empresas en función de su tamaño; así mismo, fija criterios de desempate a favor de este tipo de proponentes. Esta Ley fue reglamentada por el Decreto 1860 de 2021[46], que estableció lo siguiente:

> *ARTÍCULO 2.2.1.2.4.2.3. Limitaciones territoriales. De conformidad con el parágrafo 1 del artículo 12 de la Ley 1150 de 2007, las Entidades Estatales, independientemente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos, pueden realizar*

[43] Ley 361 de 1997
[44] Ley 2040 de 2020.
[45] Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas. Modificada por la Ley 905 de 2004.
colombiana y se dictan otras disposiciones.
[46] *"Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin reglamentar los artículos 30, 31, 32, 34 y 35 de la Ley 2069 de 2020, en lo relativo al sistema de compras públicas y se dictan otras disposiciones".*

convocatorias limitadas a MIPYME colombianas que tengan domicilio en los departamentos o municipios en donde se va a ejecutar el contrato. Cada MIPYME deberá acreditar su domicilio con los documentos a los que se refiere el siguiente artículo.

La aplicación de esta norma, que permite restringir los procesos de mínima cuantía a MIPYMES territoriales, procede para dinamizar la contratación de proveedores locales en Cartagena, la cual debe presentarse en el curso del proceso contractual, en el plazo para formular observaciones a la invitación, antes del inicio del término para presentar ofertas[47].

También, se encuentra el Decreto 92 de 2017, que reglamenta la contratación con entidades sin ánimo de lucro (ESAL) [48] y de reconocida idoneidad, y facilitar la asignación de contratos a este tipo de entidades. Sin embargo, la aplicación de este Decreto procede ante causales puntuales, y dispone de criterios para agotar un proceso competitivo entre ESAL (cuando exista más de una ESAL que pueda desarrollar el programa o actividad de interés público), el cual, en todo caso, no aplica si la ESAL aporta al menos el 30% del valor total del convenio, evento en el cual, se debe "seleccionar en forma objetiva" a esta entidad, de forma que la vinculación procede bajo la forma de un *convenio de asociación*[49].

En cuanto a normas locales, Cartagena cuenta con los Acuerdos Distritales 006 de 2011 y 026 de 2010 aprobados por el Concejo Distrital de Cartagena de Indias. El Acuerdo 006 de 2011 ordena a la Administración Distrital, en cabeza de la Alcaldía, a la adopción de medidas que promuevan el empoderamiento ciudadano en la contratación pública del Distrito y proporcionen espacios de participación para las organizaciones de la sociedad civil; por su parte el Acuerdo 026 de 2010, dispone que la Alcaldía debe adoptar medidas y recursos para la formación y capacitación en materia de contratación pública, tanto para la población vulnerable, como para las micro, pequeñas y medianas empresas, así como las unidades productivas de economía solidaria.

[47] Artículo 2.2.1.2.1.5.2. del Decreto 1860 de 2021.
[48] En desarrollo del inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.
[49] De aquellos previstos en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y los artículos 5, 6, 7 y 8 del Decreto 92 de 2017.

10. Limitado alcance de las iniciativas que se generan desde el sector gremial y privado:

Algunos gremios y actores del sector privado, han llevado a cabo acciones que persiguen el objetivo de incentivar la participación del empresariado local en la oferta de contratación distrital. No obstante, algunas de las barreras a las que se enfrentan estas iniciativas son la sostenibilidad en el tiempo de estos esfuerzos, y el alcance en relación a la base general del sector productivo de Cartagena. Las acciones que han implementado, y que sirven de aprendizajes y puntos de partida sobre los cuales mejorar el rol del sector gremial y privado en estos propósitos, son:

- Revisión a la lista de procesos contractuales, en especial frente a licitaciones, con lo cual se comparte información sobre procesos publicados por la Alcaldía de Cartagena a los correos corporativos de los asociados gremiales.
- El sector empresarial cartageneros establece diálogos interinstitucionales para promover la vinculación de personal del territorio y trabaja en capacitar su talento humano con el fin de prestar servicios de calidad y altamente competitivos.
- Se han hecho procesos de registro sistemático en plataformas web de proveedores públicos (caso del RUES) y en algunos casos, se han utilizado tableros de indicadores que miden la gestión sobre la participación de sus filiales en la contratación distrital, lo cual les ha funcionado para observar mejoras en este aspecto.
- Muchas de las grandes empresas cuentan con estrategias de encadenamientos productivos, con lo cual establecen relaciones de ganancia mutua con proveedores locales. Una vez en curso la prestación del servicio o la entrega del bien adquirido, capacitan a los proveedores en diferentes aspectos enfocados a mejorar la eficiencia y calidad de sus procesos. La Alcaldía puede valerse de este tejido que han construido las grandes empresas como insumo para mejorar sus prácticas de contratación, lograr mayor calidad en los bienes y servicios que provee al territorio y favorecer las relaciones comerciales con proveedores locales.
- Ha habido varios casos con grandes empresas de Cartagena que, en sus vínculos comerciales de gran escala con contratistas extranjeros o de otras grandes ciudades, establecen, a través de cláusula contractual, la obligatoriedad de contratar mano de obra local. Se hizo referencia a este caso, puesto que puede servir como ejemplo para que la Alcaldía pueda garantizar el fortalecimiento del empleo local aun en los

casos donde no sean proveedores locales quienes se queden con los grandes contratos.

- Socialización de oportunidades compartidas por partes de entes territoriales con empresas clusterizadas (pertenecientes a las iniciativas Clúster de la Cámara de Comercio), a través de correos electrónicos, listas de difusión y publicaciones en redes sociales.
- Desde la Cámara de Comercio de Cartagena, se ha capacitado al tejido empresarial en el registro y uso de la herramienta SECOP II, y efectúa un proceso de acompañamiento integral para el diligenciamiento y registro del RUP. Además, ha impulsado la red del Clúster de Mantenimiento Competitivo de Cartagena y Bolívar buscan generar encadenamientos productivos que dinamicen la economía a través del fomento de la contratación de empresas locales, impactando a la vez las posibilidades de empleo local.

carolina.calderon@funcicar.org

RESUMEN

1. Descriptores de la contratación de proveedores locales:

- En el año 2021, las empresas cartageneras obtuvieron el 64% de los contratos, que equivalen al 43% de los recursos contratados. Mientras tanto, las empresas de Bogotá que obtuvieron el 19% de los contratos, participaron en el 34% de los recursos.
- Las dependencias que contratan en mayor proporción a empresas cartageneras son: a) Secretaría de Participación: 84%; b) Alcaldías Locales: 83%; c) Programa Pedro Romero de Superación de la Pobreza: 83%; d) Secretaría de Educación: 70%.
- En términos relativos, los tipos de contratos con mayor proporción de empresas cartageneras son: a) Convenios de asociación con ESAL: 80%; b) Arrendamiento: 78%; c) Interventorías: 75%; d) Prestación de servicios: 70%.
- En relación a la modalidad de contratación, el mayor volumen se presenta en la contratación directa y la mínima cuantía. No hay diferencias significativas en función del lugar de procedencia del proveedor. Para casi todas las modalidades de contratación hay una mayor participación de las PYMES, con excepción de la contratación directa, dentro de la cual los proveedores de Cartagena y Bogotá son en su mayoría microempresas o grandes empresas. En las licitaciones públicas no se evidencian diferencias importantes en la participación de proveedores de Cartagena, Bogotá, Barranquilla u otras ciudades.
- En cuanto a la función de densidad de contratos por segmentos de cuantías, teniendo en cuenta el domicilio del contratista y su tamaño organizacional, las empresas PYME tienen una mayor acumulación de masa probabilística en valores bajos de la muestra, lo cual indica que con mayor probabilidad este tipo de empresas tienden a suscribir contratos de bajas cuantías (menos de 250 millones de pesos).
- Existe una alta concentración de los gastos por contratación en pocas empresas incluso en las que son de Cartagena.
- No existen diferencias significativas entre los años 2019 y 2021, en algunas dinámicas de contratación de proveedores locales, si se tienen en cuenta variables como: a) El número de contratos; b) La proporción del gasto total contratado; c) El tipo de contrato; d) La modalidad del contrato; e) La función de densidad de

contratos por segmentos de cuantías. La única variable en la que se encontró diferencias relevantes es la de dependencias distritales.

- Se observó un comportamiento de la contratación de personal de planta local (63%), semejante al patrón de contratación de personas jurídicas locales (64%), sin diferencias relevantes al considerar variables como el sexo de la persona o su tipo de vinculación.

2. Barreras y planteamientos de mejora para la contratación de proveedores locales en Cartagena:

- Implementación de la fase transaccional de SECOP y competencias para la participación en contratación estatal: Fortalecer las competencias de los proveedores locales en el manejo y adaptación al uso de SECOP II, y hacer un monitoreo constante de los procesos contractuales que van a iniciar. El Distrito puede trazarse metas de fomento al empresariado cartagenero para que realice el proceso correspondiente de inscripción. También se requiere fortalecer las competencias en la formulación de ofertas y participación en procesos contractuales, lo que incluye la necesidad permanente de actualización en la normativa aplicable a la contratación con el Estado.
- Poca divulgación de los procesos contractuales y falta de comunicación en tiempo real: Mejorar las estrategias de publicidad de las contrataciones distritales disponibles, establecer plazos razonables para la divulgación y presentación de ofertas, comunicar mejor y fortalecer el acceso a la información de los procesos contractuales en tiempo real. Desde el sector público, se deben llevar a cabo ferias en las cuales se den a conocer los planes de contratación del Distrito y se construya una base de datos de los proveedores locales. La planeación de la contratación considerar la capacidad productiva de los sectores económicos fuertes del territorio cartagenero, de manera que se garantice la relación oferta-demanda local.
- Poca participación en la elaboración de estudios previos y dificultades en el relacionamiento público-privado: Construir un directorio de proveedores locales, y promover la participación desde los estudios previos y a la formulación de pliegos de contratación en procesos en particular, a través de cotizaciones. También podría vincularse el sector gremial al mejoramiento de la información del Distrito,

mediante el suministro de bases de datos de empresarios, con ciertos niveles de caracterización en términos de capacidades.

- Falta de confianza en la institucionalidad: Debe actualizarse el Manual de contratación del Distrito en el sentido de desarrollar los criterios para contratar con ESAL en cumplimiento directo del Decreto 92 de 2017[50] que es la norma nacional y especial que regula la materia, de forma que se dé claridad sobre la forma en que se constate el objeto de las ESAL y su capacidad técnica de ejecutar el objeto contratado; así mismo, que se fijen tiempos mínimos de publicidad que garanticen la participación de las empresas.
- Poco o nulo apalancamiento financiero: Tomar la decisión administrativa de otorgar anticipos en toda contratación distrital, y, a la vez, establecer los mecanismos y pólizas que se requieran para asegurar la protección de los recursos que se entregan.
- Competitividad, falta de cooperación entre empresas y falta de una política pública: Se deben crear incentivos territoriales que contribuyan en mayor medida a nivelar el escenario de participación de los locales con proveedores de otras regiones del país. Desde los gobiernos distritales se deben plantear metas asociadas al aumento de la participación de las empresas locales en los procesos de contratación del Distrito, que oriente de manera más clara el trabajo desde las entidades públicas por aumentar la afluencia de empresas cartageneras en los procesos contractuales locales. Para ello es clave que el sector gremial emprenda acciones de incidencia política desde el mismo momento en que los actores políticos construyen participativamente sus programas de gobierno, y, luego, en los distintos escenarios que se habilitan para la participación en la definición de programas durante la formulación del Plan de Desarrollo Distrital.
- Estructuración de términos de referencia que restringen las posibilidades de participación en la oferta de contratación distrital: Establecer directrices para la formulación de términos de referencia en los procesos de contratación, de tal forma que se facilite la participación de proveedores locales. Algunas de estas son: a) Establecer requisitos relacionados con estas capacidades que no sean muy exigentes o demasiado específicos, y teniendo en cuenta la capacidad organizacional y financiera promedio del empresariado cartagenero; b) Ante requisitos habilitantes recurrentes, se recomienda aunar esfuerzos para lograr que las acciones

[50] "Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política".

organizacionales, que estos requisitos suscitan en las empresas, se vuelvan parte de la cultura empresarial local, y deje de verse como una barrera; c) Seguir fortaleciendo, como requerimiento habilitante en la planeación de la oferta de contratación del Distrito, la exigencia de que el proveedor pertenezca al territorio, tal como se ha hecho en algunos contratos; d) Incentivar la contratación de Uniones Temporales, que suma capacidades y experiencia de las empresas que la integrarían, y que, por lo tanto, puede mejorar la competitividad de las empresas locales en la oferta de contratación distrital.

- Poca relevancia pública o desconocimiento de los beneficios de la contratación de proveedores locales: Se debe implementar una estrategia de comunicación que posicione en el debate público el tema de la contratación de proveedores locales desde las perspectivas de las ventajas que genera, como: a) Diversifica la actividad empresarial e incrementa la capacidad organizacional y financiera de la empresa local; b) Encadenamiento de procesos empresariales de gran escala, favoreciendo el empleo, el tejido empresarial y la competitividad territorial; c) Contribución a mejorar la formulación técnica de las necesidades de contratación pública territorial; d) Reducción de los tiempos de entrega de bienes y prestación de servicios, y mejor capacidad de hacer seguimiento y evaluación permanente a los aliados requeridos para cumplir con el objeto contractual.
- Desaprovechamiento de las disposiciones normativas que favorecen la contratación de proveedores locales: La Alcaldía deberá aprovechar las distintas disposiciones normativas que favorecerían la contratación de proveedores locales, entre ellas: a) Contratación de personas en situación de discapacidad y adulto mayor; b) Contratación de MIPYMES locales; c) Contratación de ESAL a través de convenios, d) Fortalecimiento de otras formas de asociatividad para el acceso a la contratación.
- Limitado alcance de las iniciativas que se generan desde el sector gremial y privado: La Alcaldía deberá fortalecer su relacionamiento con el sector privado y conocer experiencias que han logrado algunos resultados que favorecen la contratación de proveedores locales, con la finalidad de que sirvan de modelos de réplica: a) Cláusulas de contratación de mano de obra local; b) Sistematicidad en el monitoreo y control de la contratación de proveedores locales; c) Encadenamientos productivos; d) Apoyo en la red de empresas por cada gremio; e) Visibilización activa de los procesos de contratación.