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

29 de septiembre de 2022

Aliados:

CONSEJO GREMIAL DE BOLÍVAR

CÁMARA COMERCIO CARTAGENA

OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP

FUNCICAR

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

ROL ESTATAL EN LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA

Decisiones administrativas públicas pueden dinamizar la circulación de capital en zonas estratégicas del mercado.

El contexto en el que se moviliza el capital público es el de la libre competencia, entrando en juego las fortalezas y debilidades del sector productivo local.

Para favorecer que el gasto público se quede en el mercado local, el gobierno debe recurrir a planificar la contratación en función de las capacidades del sector productivo local.

INFORMACIÓN SOBRE LA CONTRATACIÓN DE PROVEEDORES LOCALES EN CARTAGENA

El Distrito de Cartagena presenta información de la contratación y el gasto público en el contexto de la rendición de cuentas, y ha mejorado la visibilización de procesos en redes, pero no cuenta con información de procedencia territorial de los contratistas.

Existe un Observatorio a la Transparencia en la Contratación Estatal operado por Funcicar. Con ello se tiene información detallada de contratación en distintas variables, pero no se hace analítica de la procedencia territorial de los contratistas.

Colombia Compra Eficiente y el DANE no cuentan con este tipo de analíticas en el nivel local.

Aliados: CONSEJO GREMIAL DE BOLÍVAR · CÁMARA COMERCIO CARTAGENA · OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP · FUNCICAR

METODOLOGÍA

Descriptores de la contratación de proveedores locales

- Sistematización de la contratación con personas jurídicas 2021 y 2019 (SECOP 1 y 2)
- Petición de información en dicha materia a Colombia Compra Eficiente, DANE, y Dirección de Talento Humano (para personas naturales)
- Identificación de patrones en los términos de referencia en una muestra de contratos

Barreras y oportunidades de mejora

- Identificación de actores clave del sector privado y público con la ayuda del Consejo Gremial, la Cámara de Comercio y el Equipo Anticorrupción de la Alcaldía
- Entrevistas semiestructuradas y encuestas para levantamiento de información
- Identificación de incentivos normativos para la contratación de proveedores locales.

Aliados: CONSEJO GREMIAL DE BOLÍVAR · CÁMARA COMERCIO CARTAGENA · OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP · FUNCICAR

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

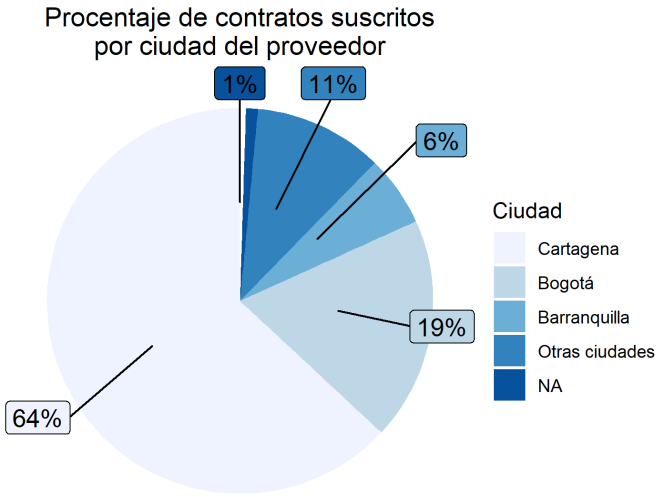
Aliados:

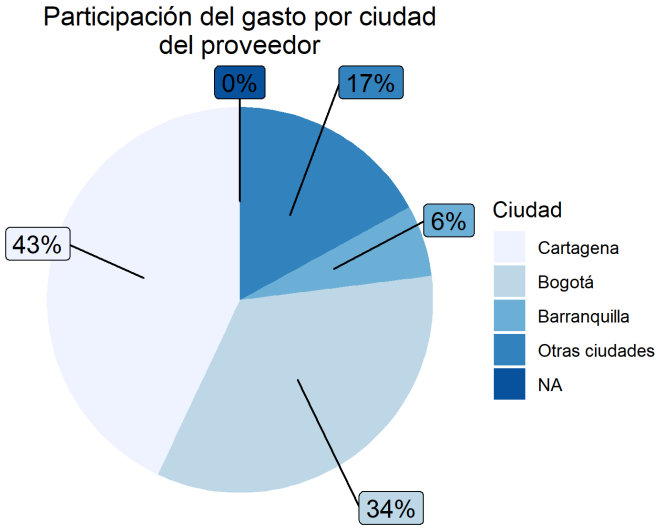
CONSEJO GREMIAL DE BOLÍVAR

CÁMARA COMERCIO CARTAGENA

OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP

FUNCICAR





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 en la dinamización de la economía local a través de la simple ejecución de recursos públicos.

Aliados:

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

En términos relativos, las dependencias que contratan en mayor proporción a empresas cartageneras son:

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

Se relaciona con contratación directa (instituciones educativas privadas y arrendamientos) y convenios con ESAL.

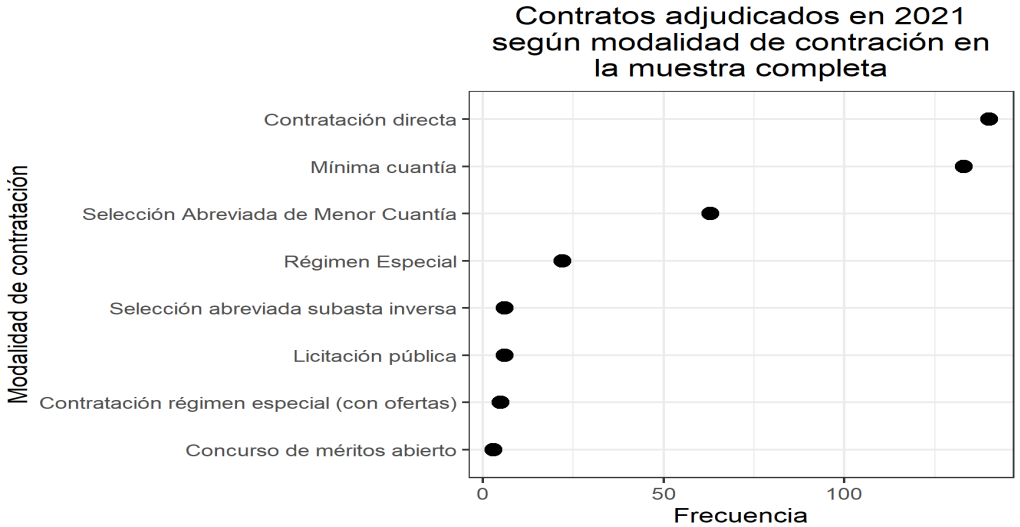
Tipo de Contrato	Cartagena	Bogotá	Barranquilla	Otras ciudades	NA	n
Prestación de servicios	117	28	10	13	0	168
Arrendamiento	36	6	2	2	0	46
Suministro	26	5	2	8	0	41
Obra	11	5	2	8	0	26
Compraventa	8	10	1	2	0	21
Convenios de asociación	16	1	1	1	1	20

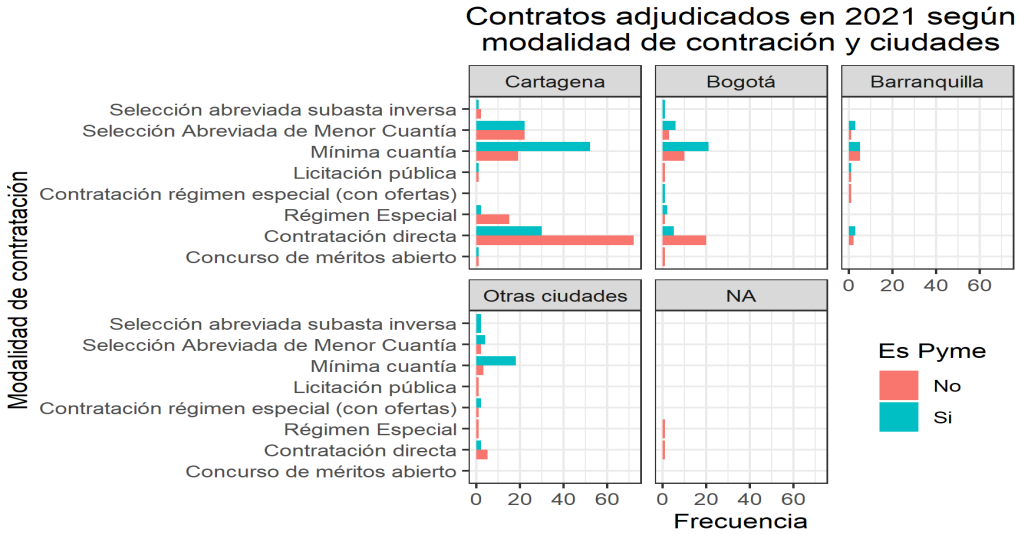
En términos relativos, los tipos de contratos con mayor proporción de empresas cartageneras son:

- Convenios de asociación con ESAL: 80%.
- Arrendamientos: 78%
- Interventorías: 75%
- Prestación de servicios: 70%

Estos resultados se asocian a: a) Los objetos contractuales de la Dirección de Apoyo Logístico (arrendamientos); b) Las necesidades de inversión de dependencias como las Secretaría de Participación y las Alcaldías Locales, c) La estrategia de cobertura educativa de la Secretaría de Educación.

Los proveedores de Bogotá tienen una participación muy importante en el volumen del gasto público debido al tipo de contrato al que acceden en mayor proporción, y donde hay un mayor volumen de recursos por contrato: a) Compraventa (48%, mientras que las cartageneras el 38%), comisión (100%)) y obras (19%).

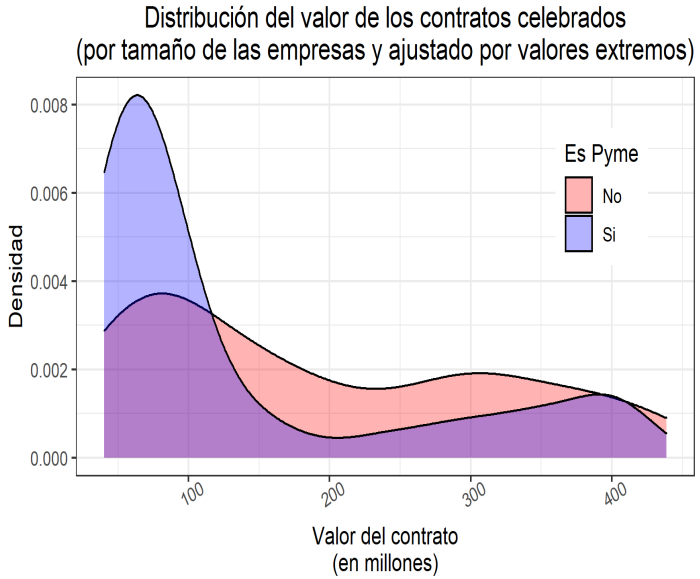


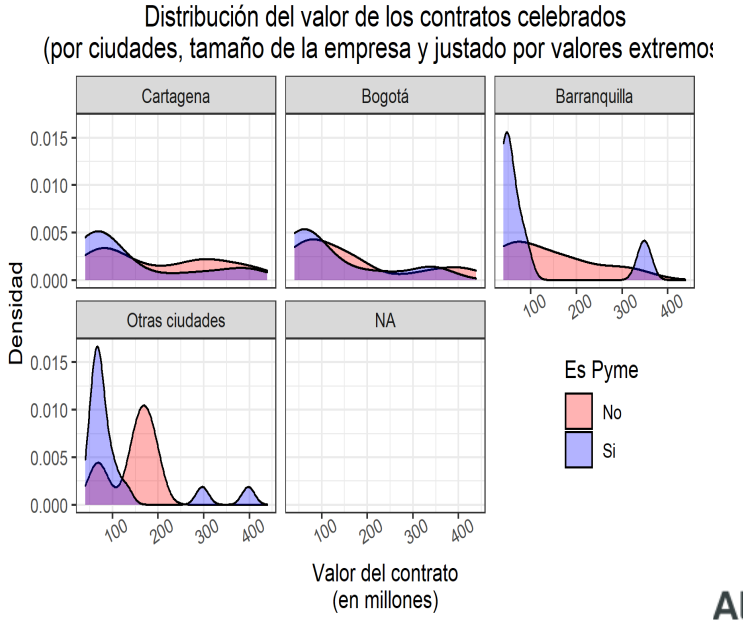


Para casi todas las modalidades de contratación se evidencia una mayor participación de las PYMES, con excepción de la contratación directa, dentro de la cual los proveedores de Cartagena y Bogotá son en su mayoría microempresas o grandes empresas.

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.

Aliados:



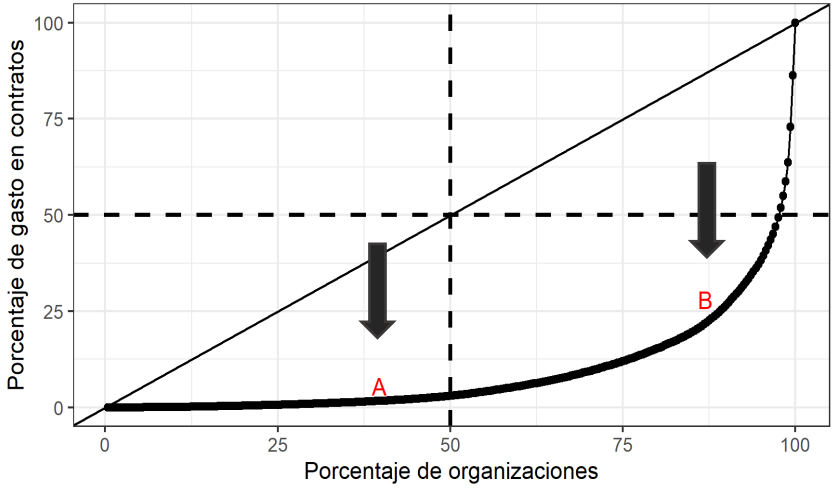


Las empresas PYME tienen una mayor acumulación de masa probabilística en valores bajos de la muestra, lo cual indica que con mayor probabilidad suscriben contratos de bajas cuantías (por debajo de 150 MM).

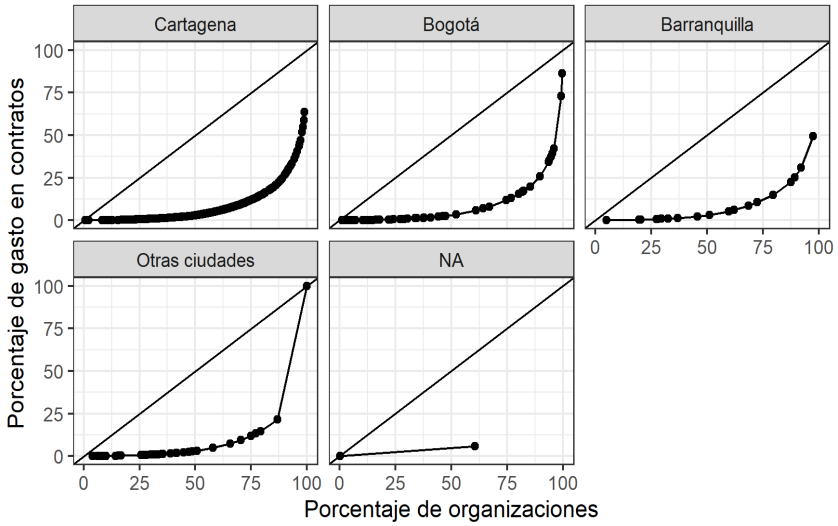
Las empresas no PYMES tienen una distribución más uniforme de su masa probabilística, lo cual implica que suscriben contratos de todo tipo de cuantías. Esta conclusión aplica para todos los casos de segmentación de datos en función del lugar de procedencia de las empresas.

Aliados:

Concentración de número y cuantía
de contratos en muestra completa de datos



Concentración de número y cuantía de contratos
entre empresas cartageneras y otras ciudades



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.

Aliados:

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

Aliados:

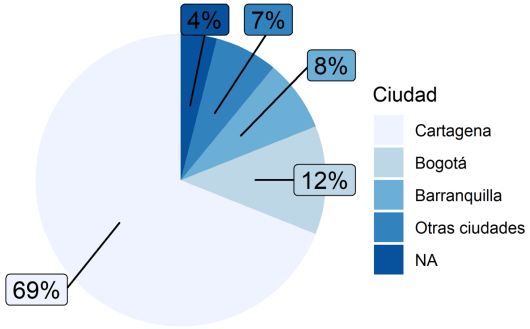
CONSEJO GREMIAL DE BOLÍVAR

CÁMARA COMERCIO CARTAGENA

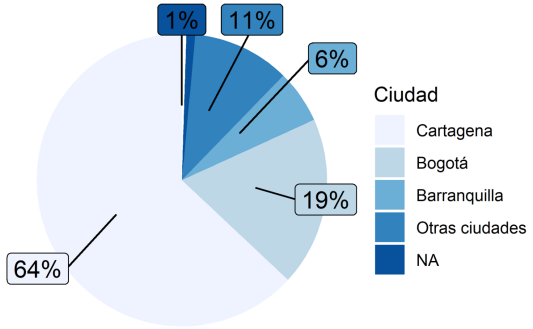
OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP

FUNCICAR

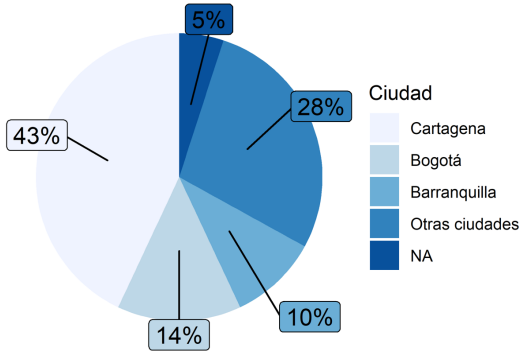
Porcentaje de contratos suscritos por ciudad del proveedor (2019)



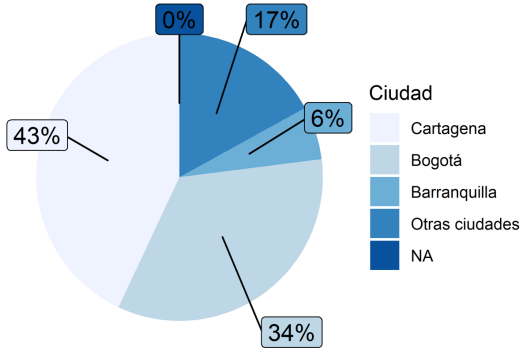
Procentaje de contratos suscritos por ciudad del proveedor (2021)



Participación del gasto por ciudad del proveedor (2019)

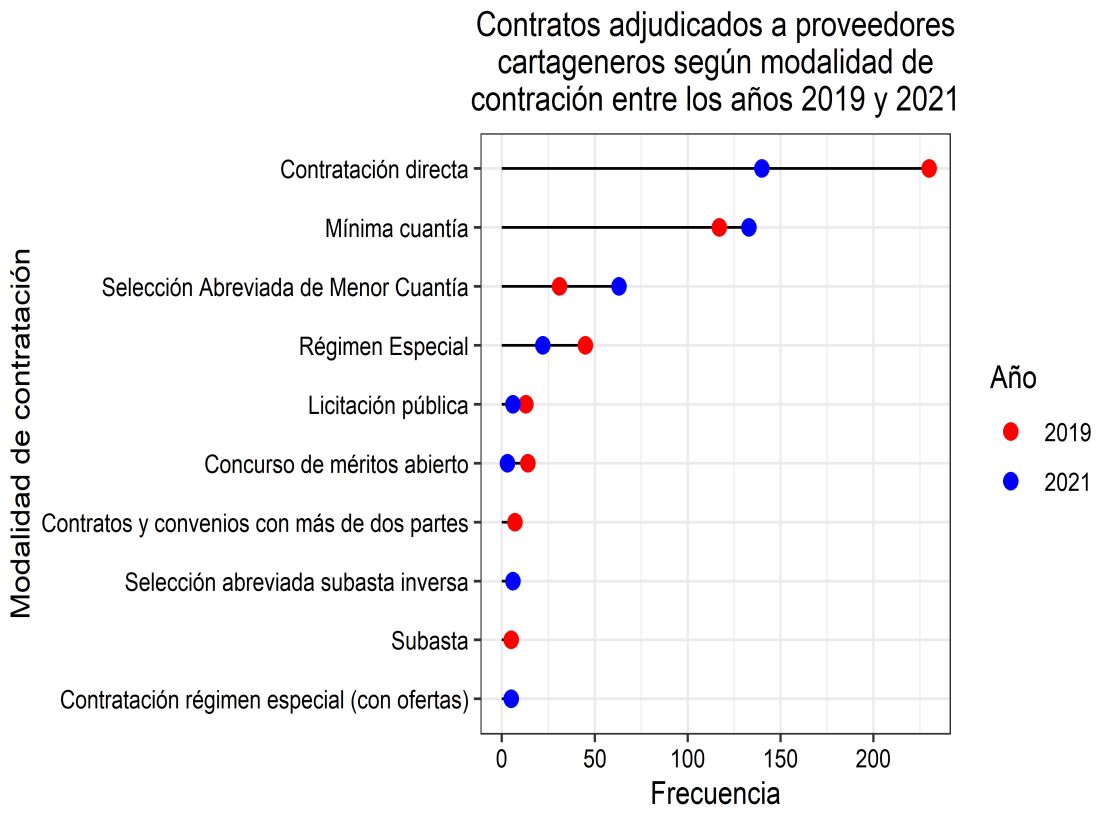


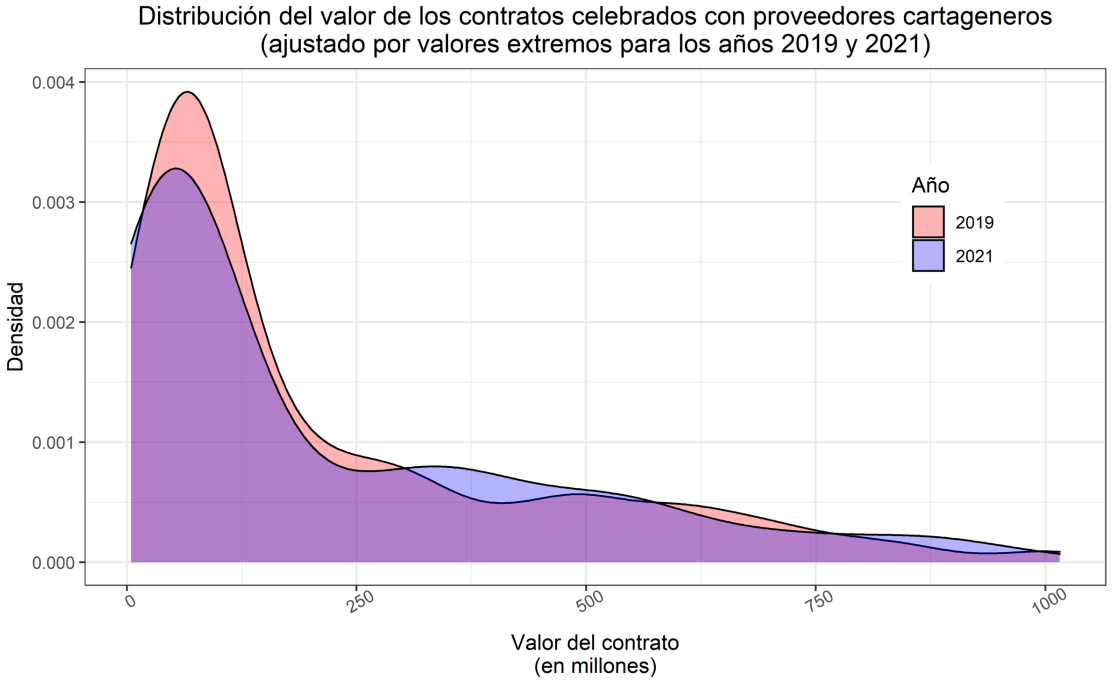
Participación del gasto por ciudad del proveedor (2021)



Tipo de Contrato	2019	2021
Prestación de servicios	134	117
Arrendamiento	92	36
Suministro	22	26
Convenios de asociación	14	16
Obra	4	11

Aliados: CONSEJO GREMIAL DE BOLÍVAR · CÁMARA COMERCIO CARTAGENA · OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP · FUNCICAR


Contratos adjudicados a proveedores cartageneros según modalidad de contración entre los años 2019 y 2021
Modalidad de contratación
Contratación directa
Mínima cuantía
Selección Abreviada de Menor Cuantía
Régimen Especial
Licitación pública
Concurso de méritos abierto
Contratos y convenios con más de dos partes
Selección abreviada subasta inversa
Subasta
Contratación régimen especial (con ofertas)
0
50
100
150
200
Frecuencia
Año
2019
2021


Distribución del valor de los contratos celebrados con proveedores cartageneros
(ajustado por valores extremos para los años 2019 y 2021)
Densidad
0.004
0.003
0.002
0.001
0.000
0
250
500
750
1000
Valor del contrato
(en millones)
Año
2019
2021

Aliados:

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

Aliados:

CONSEJO GREMIAL DE BOLÍVAR

CÁMARA COMERCIO CARTAGENA

OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP

FUNCICAR

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, 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.

Sólo se tiene información desagregada por la procedencia en del 67% del total del personal de la planta central (721 contratos):

- 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).

Barreras y planteamientos de mejora para la contratación de proveedores locales en el Distrito de Cartagena

Aliados:

CONSEJO GREMIAL DE BOLÍVAR

CÁMARA COMERCIO CARTAGENA

OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP

FUNCICAR

Implementación de la fase transaccional de SECOP 2 y competencias para la participación en los procesos de contratación

- Fortalecer las competencias de los proveedores locales en el manejo y adaptación al uso de SECOP II (función transaccional).
- Los gremios pueden disponer de recursos organizacionales para hacer un monitoreo constante de los procesos contractuales que van a iniciar, en coordinación con el Distrito y visibilizarlos entre sus bases de empresarios.
- El Distrito puede trazarse metas de fomento al empresariado cartagenero para que realice el proceso correspondiente de inscripción ante la Tienda Virtual del Estado Colombiano.
- Fortalecer las competencias en la formulación de ofertas y participación en procesos contractuales, lo que incluye la necesidad permanente de actualización en la normatividad aplicable a la contratación con el Estado.

Aliados: CONSEJO GREMIAL DE BOLÍVAR · CÁMARA COMERCIO CARTAGENA · OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP · FUNCICAR

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

- Mejorar las estrategias de publicidad activa de la oferta de contratación distrital, incluyendo el mejoramiento en el alcance de la comunicación. El Distrito podrá apoyarse con los gremios para maximizar la difusión.
- Establecer plazos razonables para la divulgación y presentación de ofertas, teniendo en cuenta las capacidades locales del sector empresarial para la participación en la oferta de contratación pública.
- 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 debe considerar la capacidad productiva de los sectores económicos del territorio cartagenero, de manera que se garantice la relación oferta-demanda local.

Aliados: CONSEJO GREMIAL DE BOLÍVAR · CÁMARA COMERCIO CARTAGENA · OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP · FUNCICAR

Poca participación en la elaboración de estudios previos y dificultades para el relacionamiento público-privado en la etapa precontractual

- Construir un directorio de proveedores locales, y promover la participación desde los estudios previos y la formulación de pliegos de contratación en procesos, en particular, a través de cotizaciones.
- Estrategias de fomento de la participación del sector gremial en procesos de actualización y refinación de la información del Distrito para la caracterización del tejido empresarial local y de sus potencialidades.

Aliados: CONSEJO GREMIAL DE BOLÍVAR · CÁMARA COMERCIO CARTAGENA · OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP · FUNCICAR

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 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.
- En el Manual de Contratación deben fijarse tiempos mínimos de publicidad que garanticen la participación de las empresas.
- Fortalecer estrategias de comunicación frente al sector privado que den cuenta de los avances en materia de pluralidad de oferentes, participación del empresariado local en la oferta de contratación distrital y en general transformaciones institucionales para la transparencia que se están presentando.

Aliados: CONSEJO GREMIAL DE BOLÍVAR · CÁMARA COMERCIO CARTAGENA · OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP · FUNCICAR

Poco o nulo apalancamiento financiero

- Tomar la decisión administrativa de otorgar anticipos en la contratación distrital, y, a la vez, establecer los mecanismos y pólizas que se requieran para asegurar la protección de los recursos que se entregan.

Aliados:

Competitividad, falta de cooperación entre empresas y ausencia de una política pública

- Crear incentivos territoriales que contribuyan en mayor medida a nivelar el escenario de participación de los proveedores locales con los de otras regiones del país.
- El Gobierno Distrital debe 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 en esta materia. Esto debe estar contenido en el Plan de Desarrollo Distrital.
- Para lo anterior 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 definición de programas durante la formulación del Plan de Desarrollo Distrital.

Aliados: CONSEJO GREMIAL DE BOLÍVAR · CÁMARA COMERCIO CARTAGENA · OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP · FUNCICAR

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

- Establecer requisitos relacionados mínimos de conformidad con la normatividad, y que no sean demasiado específicos, además que tengan en cuenta la capacidad organizacional y financiera promedio del empresariado cartagenero.
- Ante requisitos habilitantes recurrentes (como por ejemplo la solicitud de RUP donde la norma lo permite), se recomienda 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.
- 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.
- 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.

Aliados: CONSEJO GREMIAL DE BOLÍVAR · CÁMARA COMERCIO CARTAGENA · OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP · FUNCICAR

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.

Aliados: CONSEJO GREMIAL DE BOLÍVAR · CÁMARA COMERCIO CARTAGENA · OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP · FUNCICAR

Desaprovechamiento de las disposiciones normativas que favorecen la contratación local

La Alcaldía deberá aprovechar las distintas disposiciones normativas que favorecerían la contratación de proveedores locales, entre ellas:

- Contratación de personas en situación de discapacidad y adulto mayor.
- Contratación de MIPYMES locales.
- Contratación de ESAL a través de convenios.
- Fortalecimiento de otras formas de asociatividad para el acceso a la contratación.

Aliados: CONSEJO GREMIAL DE BOLÍVAR · CÁMARA COMERCIO CARTAGENA · OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP · FUNCICAR

Limitado alcance que se genera 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:

- Cláusulas de contratación de mano de obra local.
- Sistematicidad en el monitoreo y control de la contratación de proveedores locales.
- Encadenamientos productivos.
- Apoyo en la red de empresas por cada gremio.
- Visibilización activa de los procesos de contratación.

Aliados: CONSEJO GREMIAL DE BOLÍVAR · CÁMARA COMERCIO CARTAGENA · OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP · FUNCICAR

Aliados:

CONSEJO GREMIAL DE BOLÍVAR

CÁMARA COMERCIO CARTAGENA

OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP

FUNCICAR

GRACIAS

Funcicar

www.funcicar.org