

OPPCF
Observatorio de Política
Pública del Control Fiscal



INFORME TÉCNICO

Agosto de 2020

INFORME SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

Análisis técnico de la
contratación pública con
ocasión de la emergencia



INFORME SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

Análisis técnico de la contratación pública con ocasión de la emergencia sanitaria, debido al COVID-19



Resumen

La Auditoría General de la República (AGR) hace la segunda entrega del análisis de la contratación pública territorial para atender la emergencia sanitaria debido al COVID-19 en el marco de las investigaciones realizadas por el Observatorio de Política Pública de Control Fiscal con base en los datos recolectados en el Sistema Integral de Auditoría (SIA OBSERVA).

El periodo analizado en esta entrega es mayo-junio de 2020 el que se han registrado contratos de entes territoriales para la atención de la pandemia, por valor de 403.000 millones de pesos representados en 8.593 contratos.

En esta entrega se concede especial atención al análisis sobre los recursos contratados en relación con la tasa de contagios y de fallecimientos, con el objeto de mirar los efectos de la inversión pública territorial en la atención de la pandemia.

Al respecto, la evidencia empírica analizada permite señalar que el gasto público territorial asociado con el COVID-19 parece reducir la tasa de incremento de contagios. Sin embargo, parece no tener efectos contundentes en la disminución de los fallecimientos debido a esta enfermedad. Este resultado invita a la reflexión sobre las medidas estructurales que deben tomar los entes territoriales para garantizar capacidad institucional en el sector salud con miras a la contención del Coronavirus COVID-19.

Una investigación adicional al anterior informe es el estudio de causas de las denuncias registradas en el periodo el cual se basó en 750 peticiones ciudadanas. Como resultado de este análisis, en las palabras clave de las denuncias se evidencian con mayor frecuencia los reclamos ciudadanos por 'presuntas irregularidades por sobre costos en los contratos de suministros para la atención de la pandemia'.

El análisis de la contratación pública territorial que realiza el Observatorio de Política Pública de Control Fiscal de la AGR tiene como objetivo generar alertas frente a la vigilancia del gasto público en las regiones y así, realizar un efectivo monitoreo y seguimiento a los recursos públicos por parte de las contralorías territoriales y los organismos de control del país.

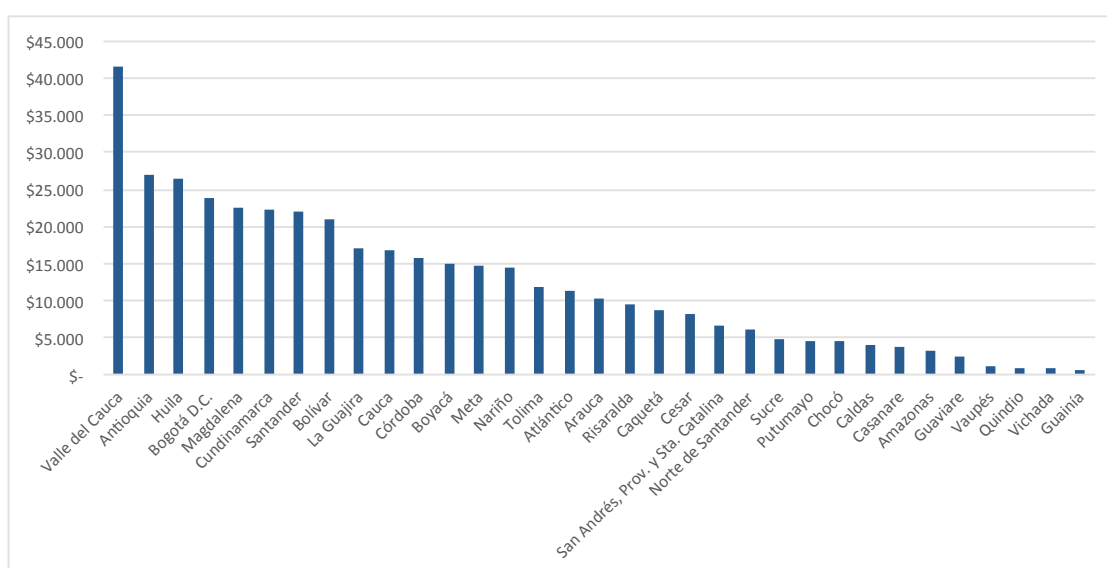
Alma Carmenza Erazo Montenegro
Auditora General de la República

Características generales de la contratación pública territorial

Durante el periodo mayo a junio de 2020 se suscribieron 8.593 contratos por valor de 403.000 millones de pesos. El 92% de la contratación se realizó en 22 de los 32 departamentos del país.

De acuerdo con el gráfico 1 los departamentos con valores de contratos más altos en el periodo de análisis fueron Valle del Cauca, Antioquia, Huila, Bogotá y Magdalena.

Gráfico 1. Departamentos que concentran la mayoría de los contratos para la atención de la pandemia (Cifras en millones de pesos)



Fuente: AGR- SIAOBSERVA

Nota: Todos los gráficos de agregados en adelante se realizaron con los datos de la misma fuente.

Como una alerta para la vigilancia por parte de las contralorías territoriales en el gráfico 2 se presenta la concentración en valor de los contratos suscritos en el territorio de acuerdo con la jurisdicción de las contralorías.

Las jurisdicciones de las contralorías de Ibagué, Cundinamarca, Vaupés, Norte de Santander y Arauca concentran el mayor valor de contratos en el periodo analizado. Sin embargo, en relación con el volumen de contratos que deben vigilar, esto no necesariamente corresponde a los entes territoriales bajo la vigilancia de las mismas contralorías.

Las contralorías que deben vigilar el mayor número de contratos son Bolívar, Cundinamarca, Tunja, Villavicencio y Pereira.

El gráfico 2 muestra las cuantías que deben vigilar las contralorías en su jurisdicción y el gráfico 3 el volumen de contratos a vigilar. Esto es particularmente relevante porque el control fiscal en Colombia es posterior y selectivo y, en ese sentido las contralorías territoriales deben garantizar capacidad para la vigilancia de una cobertura razonable del universo de contratación que tengan bajo su responsabilidad.

Gráfico 2. Jurisdicción de contralorías territoriales que concentran la mayoría de los contratos en valor para la atención de la pandemia (Cifras en millones de pesos)

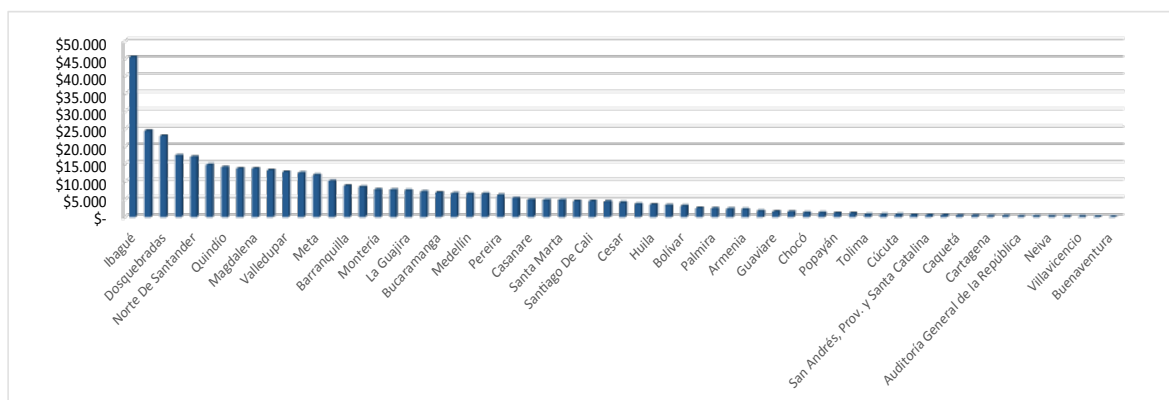
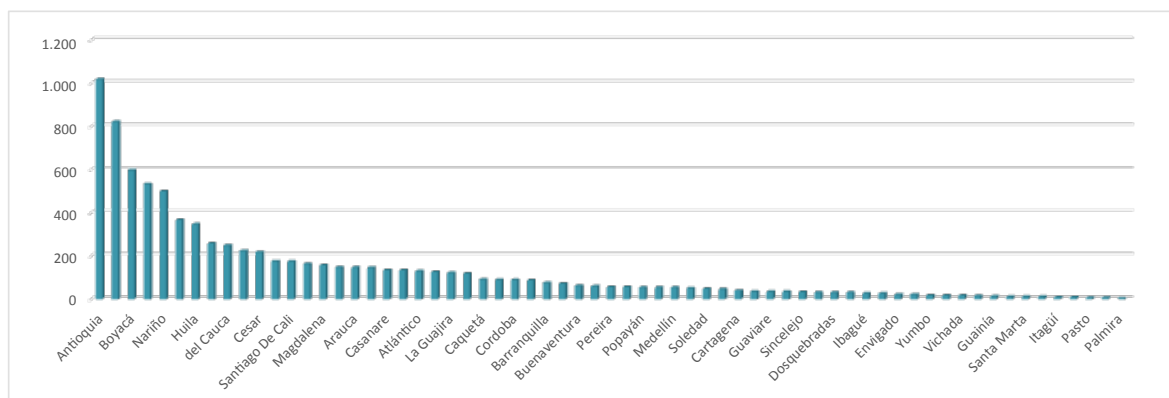
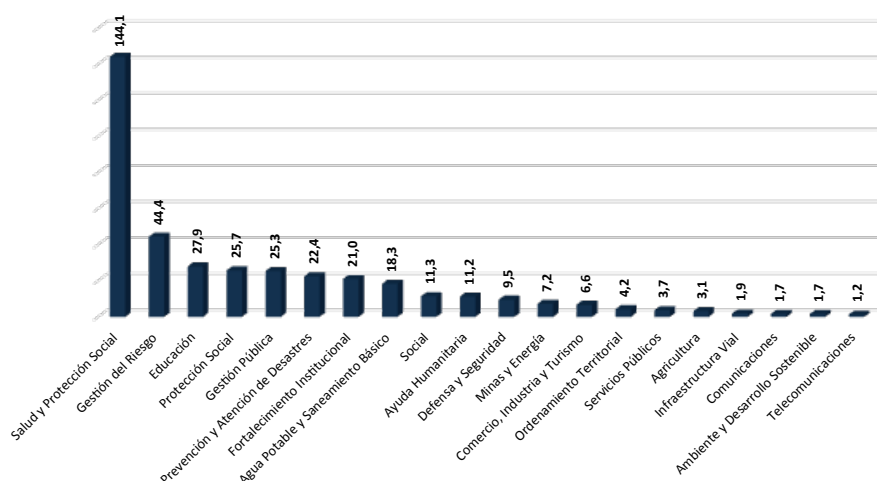


Gráfico 3. Jurisdicción de contralorías territoriales que concentran la mayoría de los contratos en volumen para la atención de la pandemia



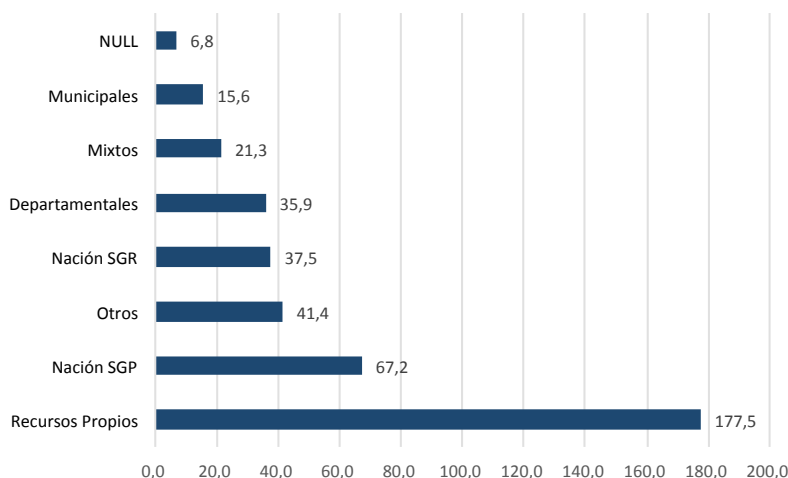
En relación con el uso de los recursos por sectores del gobierno se encontró que el gasto público para la atención del COVID-19 se utilizó mayoritariamente en salud y protección social. Sin embargo, es importante resaltar que aparecen el uso de recursos en sectores que no necesariamente son prioritarios para la atención en pandemia, estos son: Minas y Energía, Comercio, Industria y Turismo e Infraestructura Vial.

Gráfico 4. Uso de los recursos de la contratación por sectores del gobierno (cifras en miles de millones)



El 60% de los recursos utilizados en la contratación para la atención de la pandemia tuvo su origen en primer lugar en los recursos propios generados por los entes territoriales y en segundo, en las transferencias realizadas por la Nación al territorio en el Sistema General de Participaciones- SGP, les siguen los recursos recaudados por las entidades departamentales, mixtas y municipales. En ese sentido, la mayoría de los recursos públicos ejecutados en la contratación analizada son objeto de vigilancia por parte de las contralorías territoriales, pues éstas deben colocar la lupa a los recursos que de manera autónoma recaudan los entes del territorio.

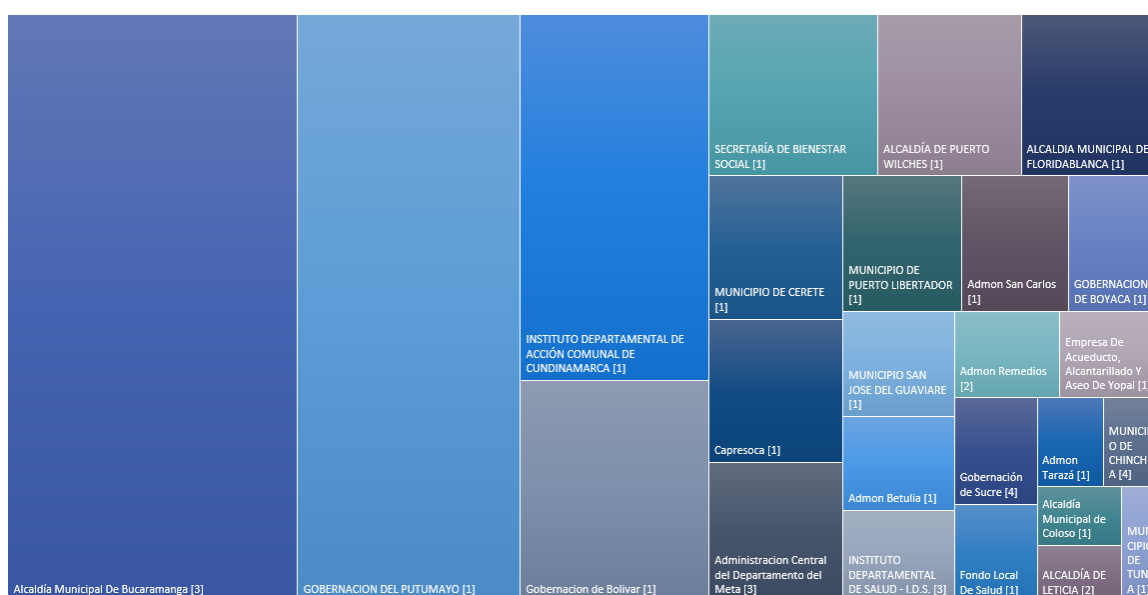
Gráfico 5. Fuente de los recursos utilizados en la contratación para la atención de la pandemia



Asimismo merecen especial atención por el valor de sus contratos las entidades contratantes mostradas en el siguiente gráfico de treemap, cuyos recuadros más grandes presentan aquellas con contratos más cuantiosos.

Se destacan la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, la Gobernación del Putumayo, el Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca, la Gobernación de Bolívar, el Municipio de Cereté, la Administración Central del Departamento del Meta, entre otros.

Gráfico 6. Los 25 contratos más valiosos según ente territorial que lo suscribe

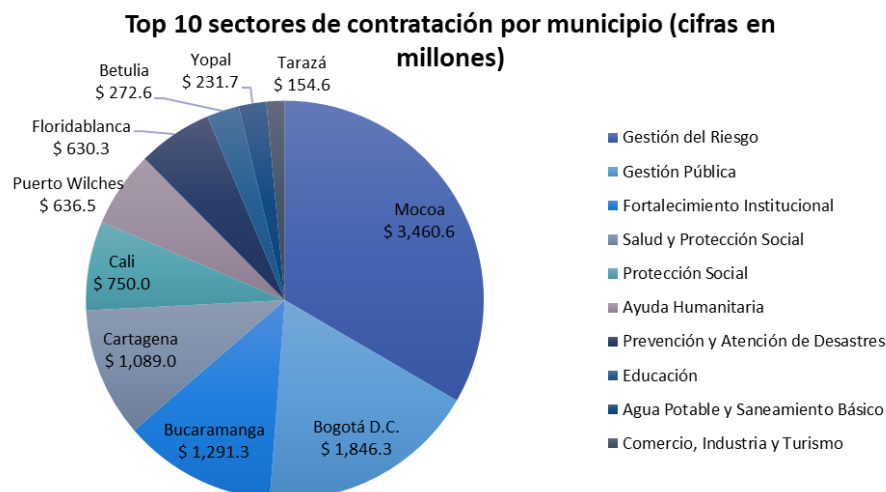


Los 25 entes territoriales de este grupo treemap tienen el 78.3% del valor total en sólo 39 contratos (10.3% de la cantidad total).

Por otra parte, en la distribución de los contratos por sectores del gobierno en relación con los entes territoriales contratantes se resaltan los recursos destinados a la inversión en gestión pública en Bogotá, al fortalecimiento institucional en Bucaramanga y al sector Industria, Comercio y Turismo en el Municipio de Tarazá (Antioquia).

Asimismo, llama particularmente la atención el valor de los contratos del municipio de Mocoa, capital de Putumayo y departamento con el segundo lugar de mayor cuantía, cuyos contratos en gestión del riesgo presentan un alto valor que aparentemente resulta exagerado si se lo colca en relación con su tamaño poblacional.

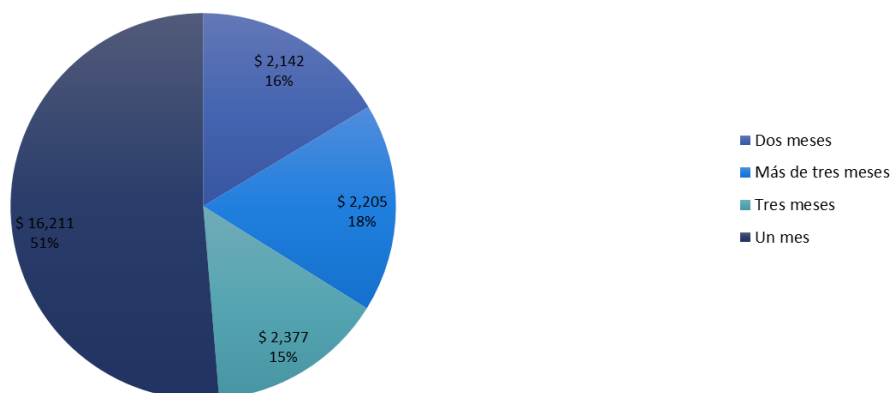
Gráfico 7. Los 10 sectores más contratados para atender la emergencia sanitaria



Otro aspecto importante al analizar las características de los contratos son los plazos de ejecución. Los datos muestran que la mitad de los contratos del período tienen una ejecución inferior a un mes y concentran a su vez, una gran cantidad de recursos.

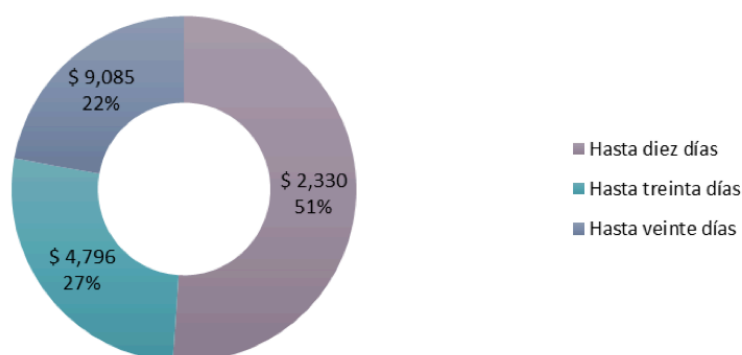
Ante esta situación, surgen inquietudes frente a los controles que se establecen para que los bienes y servicios contratados tengan las condiciones de calidad y oportunidad requeridas pues la ejecución de recursos se realiza muy rápidamente lo que requiere de una vigilancia efectiva para que produzcan el efecto esperado en la atención de la pandemia.

Gráfico 8. Duración de los contratos y sus valores



Asimismo al analizar a fondo aquellos contratos con plazo de ejecución inferior a un (1) mes, se encontró que más de la mitad de estos contratos se ejecutan en menos de 10 días. Esto preocupa especialmente pues ejercer la vigilancia con carácter preventivo implica velocidad de respuesta inmediata.

Gráfico 9. Contratos por duración de un mes por semanas (cifras en millones de pesos)



Las características generales de la contratación pública territorial plantean preguntas e inquietudes sobre las formas en cómo se ejecuta el presupuesto público local. Por esta razón se requiere investigar los detalles del gasto: si se planificó adecuadamente, si los proveedores eran los idóneos para cumplir con los objetos contractuales, si se seleccionaron con objetividad, si existen reparos por parte de la población beneficiada en la provisión de los bienes y servicios recibidos, en resumen si el gasto público produjo los efectos esperados para la atención de la población territorial en tiempos de pandemia.

Así, en los siguientes apartados se analizan con mayor profundidad estos aspectos lo cual fue posible gracias al examen de una muestra seleccionada de expedientes de los contratos del periodo mayo-junio de 2020, de 750 denuncias ciudadanas recibidas por parte de las contralorías territoriales y de colocar en relación el gasto público con la población local, la población vulnerable y los índices de morbilidad y mortalidad en el territorio.

Planificación y objetividad de la contratación pública territorial

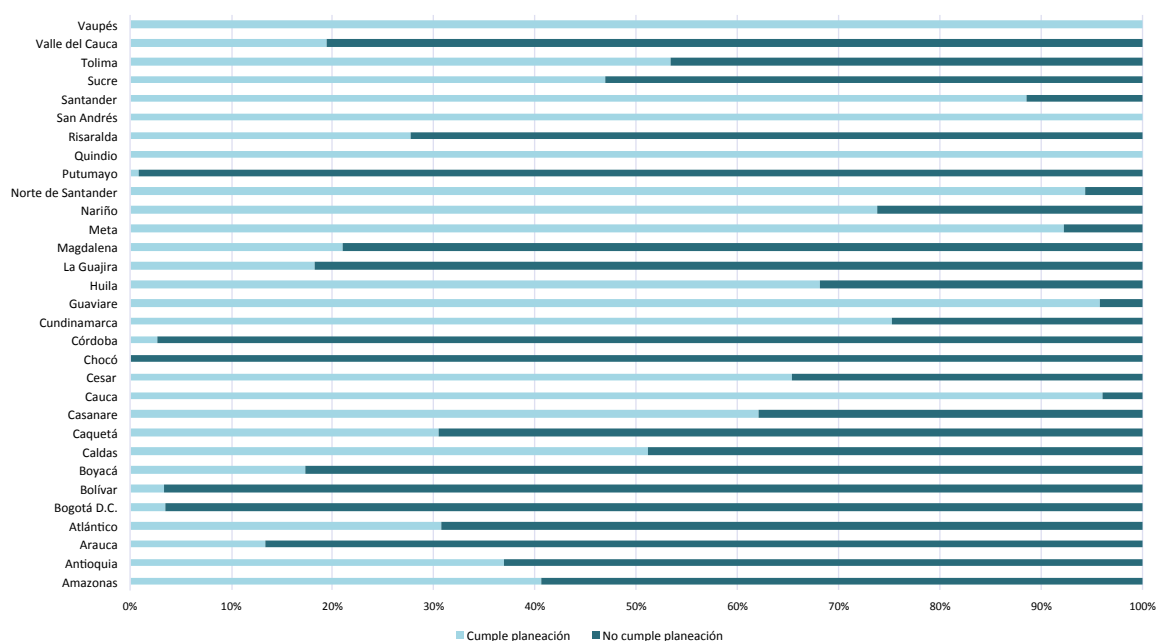
El análisis de expedientes de contratación se realizó con base en la selección de una muestra aleatoria de contratos cuyo tamaño garantiza una confianza estadística del 95% y error aproximado del 5%.

De esta manera se analizaron los criterios de planeación y selección objetiva pues, no obstante la situación de emergencia sanitaria amerita celeridad y oportunidad en la atención, también puede constituirse en foco de corrupción, cuando se incumplen los requisitos mínimos legales para la ejecución del presupuesto público.

El gráfico 10 presenta el porcentaje de cumplimiento en la planeación de la contratación de los departamentos con contratos más altos. Llama la atención departamentos cuyo nivel de incumplimiento en este criterio es alto, es el caso de Putumayo, Chocó, Córdoba, Bolívar, Bogotá, Arauca y Valle del Cauca.

Algunos de estos departamentos también generaron alertas por las altas cuantías o por un alto volumen en su contratación.

Gráfico 10. Porcentaje de cumplimiento del criterio de PLANEACIÓN en los departamentos con los contratos más altos

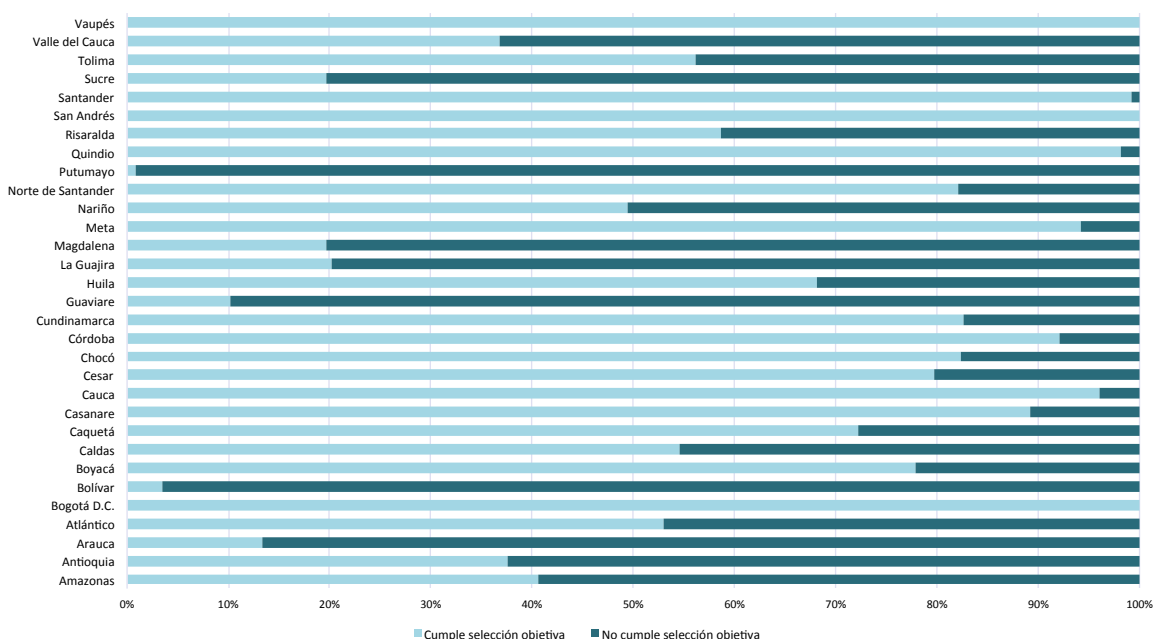


De otra parte, se analizó la objetividad en la selección de los proveedores de bienes y servicios requeridos para la atención de la pandemia (ver gráfico 11).

Los departamentos de Putumayo, Bolívar, Guaviare, Arauca, Sucre, Magdalena y La Guajira, presentan un bajo cumplimiento en el criterio de objetividad en la selección de proveedores según la muestra analizada.

Los puntos comunes en relación con el análisis de planeación son Putumayo y Bolívar, quienes según este análisis merecen que se redoblen los esfuerzos en la vigilancia, pues no solo incumplen con los criterios mínimos legales sino también generan alertas por la cuantía y volumen de su contratación.

Gráfico 11. Porcentaje de cumplimiento del criterio de SELECCIÓN OBJETIVA en los departamentos con los contratos más altos



Denuncias ciudadanas del gasto público en el territorio

La Auditoría General de la República como órgano de control de segundo nivel hizo un llamado de especial atención a las contralorías territoriales para vigilar la destinación y uso de los recursos públicos para la atención de la pandemia. Uno de los aspectos que contempló dicha vigilancia fue el uso de los mecanismos de control social y participación ciudadana mediante los requerimientos ciudadanos en el ámbito local.

Tabla 1. Denuncias por tipo de denunciante

Tipo de denunciante	Número de denuncias
Ciudadanos identificados	494
Ciudadanos no identificados	182
Organizaciones anticorrupción	46
Personeros, concejales, diputados o senadores	28
TOTAL	750

Fuente: contralorías territoriales reporte de denuncias ciudadanas

Se analizaron 750 denuncias en relación con los bienes y servicios contratados para la atención de la emergencia sanitaria debido al COVID-19, la mayoría de ellas realizadas por ciudadanos que se identificaron al momento de hacer los requerimientos respectivos.

En el grupo de denunciantes se encuentran también denunciantes anónimos, organizaciones de lucha contra la corrupción y políticos locales.

Las cuantías denunciadas alcanzan los 98.500 millones de pesos destinados en su mayoría a la compra de alimentos y de elementos de bioseguridad.

No obstante la mayoría de denuncias no especifican las razones, una porción importante tiene que ver con sobrecostos, baja calidad de los bienes y servicios o irregularidades en la contratación.

Tablas 2 y 3. Número de denuncias por bienes y servicios contratados y motivo

Bienes o servicios contratados	Número de denuncias
Suministro de alimentos y de elementos de bioseguridad	351
No especificados	272
Logística y desinfección	118
Servicios de salud	5
Servicios funerarios	4
TOTAL	750

Motivo de denuncia	Número de denuncias
No especificados	352
Sobrecostos/baja calidad	300
Anomalías e irregularidades en el cumplimiento	98
TOTAL	750

En el análisis textual realizado a la descripción de las 750 denuncias, tal como se evidencia en la nube de las palabras más frecuentes de las comunicaciones enviadas por la ciudadanía a las contralorías territoriales, aparecen palabras clave que al combinarlas parecieran expresar:

‘Presuntas irregularidades por sobrecostos en los contratos de suministros para la atención de la pandemia’.

Tabla 4. Nube de palabras más frecuentes en la descripción de los motivos de denuncias



Efectos del gasto público territorial en la morbilidad y mortalidad debido al COVID-19

En este apartado se analiza la relación entre el valor del gasto relacionado con la mitigación de la pandemia y la expansión del contagio con el objeto de conocer los efectos del gasto público territorial en la situación de emergencia sanitaria. Para el efecto, se comparó el valor de los contratos para la atención del COVID-19, durante los meses de la pandemia, con la variación del crecimiento porcentual de los contagios y las muertes por Coronavirus.

Se partió del supuesto de que el gasto que hacen los entes erritoriales debería verse reflejado en mejores resultados en términos de contagios y muertes en dichos territorios. Sin embargo, medir dichos resultados requiere un análisis cuidadoso por cuanto las comparaciones directas de las magnitudes relacionadas con el virus pueden inducir a conclusiones erróneas.

Así, no es acertado comparar el número de contagiados entre dos departamentos en un momento dado, ni siquiera haciéndolo en proporción a su población, dado que el número de contagiados depende directamente del tiempo que lleva el virus en el territorio. Si se compara un departamento al que el virus llegó hace más de tres meses con uno al que el virus llegó hace apenas dos semanas, se comete la falacia de comparar dos situaciones epidemiológicas muy distintas.

Para subsanar este hecho, se ha construido la variable tasa de crecimiento promedio del contagio midiendo primero el cambio porcentual en el número de contagiados semanales en cada departamento para luego medir la tasa de cambio de dicha variabilidad (que puede utilizarse mediante la expresión ‘aceleración del contagio’) y, por último, se ha tomado el promedio semanal de dicha aceleración para cada departamento.

Esta aceleración semanal promedio da cuenta, para cada departamento, de si el contagio se está dando de manera cada vez más rápida o si, por el contrario, se está frenando. De igual manera se construyó la variable de tasa de incremento promedio de muertes, conocida como ‘aceleración del promedio de muertes’.

A pesar de que el gasto destinado a mitigar los efectos del Covid-19 debe tener muchos más efectos que frenar el contagio y las muertes, se espera que la contratación relacionada con el Covid-19 ayude a reducir estas aceleraciones.

Comparando el gasto con cada aceleración, se obtienen cuatro categorías de departamentos:

Tablas 5. Categorías de departamento de acuerdo con aceleración de contagios y nivel de gasto público

Alta aceleración	Departamentos con bajo gasto y alta aceleración. Su mal resultado se explica, en parte, por el bajo gasto.	Departamentos con alta aceleración y alto gasto. Se han usado inadecuadamente los recursos destinados a la mitigación de los efectos del Covid-19.
Baja aceleración	Departamentos con poco gasto y poca velocidad de contagio	Departamentos con alto gasto y baja aceleración. Su éxito se puede explicar, en parte, por el buen uso de los recursos.
	Bajo gasto	Alto gasto

Fuente: Elaboración propia

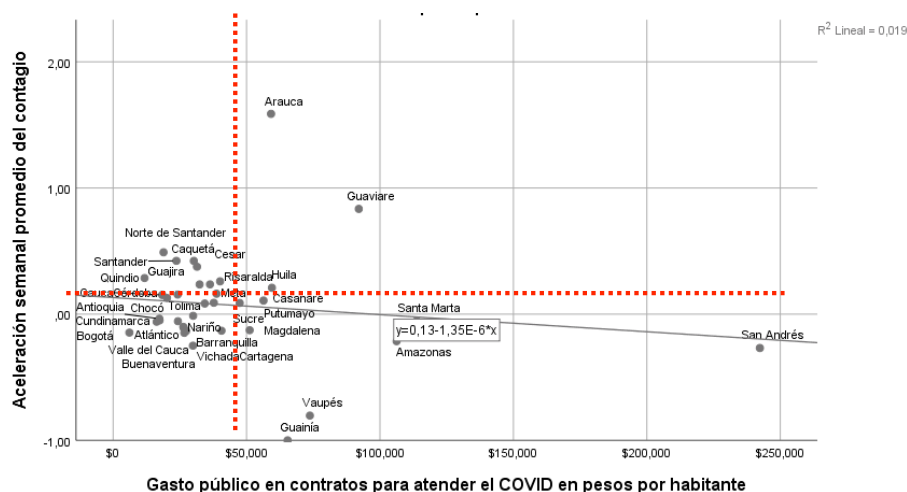
Como se presenta en la siguiente tabla, la evidencia empírica muestra que el promedio de gasto por habitante para atender la emergencia por COVID-19 asciende a 44.709 pesos. Según las estadísticas epidemiológicas en Colombia el promedio de contagio se está acelerando, es decir, que con el paso de las semanas aumenta el número de personas contagiadas con respecto a la población del ente territorial (cada semana aumenta en un 7.1% la velocidad del contagio). Por el contrario, el promedio semanal de fallecimientos está disminuyendo tal como se observa en la cifra con valor negativo (cada semana disminuye en un 4,8% la velocidad de los fallecimientos).

Tablas 6. Descriptiva del gasto público territorial

Estadísticos descriptivos					
	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. Desviación
Gasto público en contratos para atender el COVID en pesos por habitante	37	\$6,092	\$242,338	\$44,709.56	\$41,641.800
Aceleración semanal promedio del contagio	37	-1,00	1,59	,0711	,41346
Aceleración semanal promedio de las muertes	32	-,51	,31	-,0481	,19953
N válido (por lista)	32				

De acuerdo con el gráfico 12, el gasto público para atender la emergencia por COVID-19 tiende a disminuir la aceleración de la pandemia, según confirma la pendiente negativa de la línea de regresión que relaciona gasto público en pesos por habitante y aceleración semanal promedio del contagio.

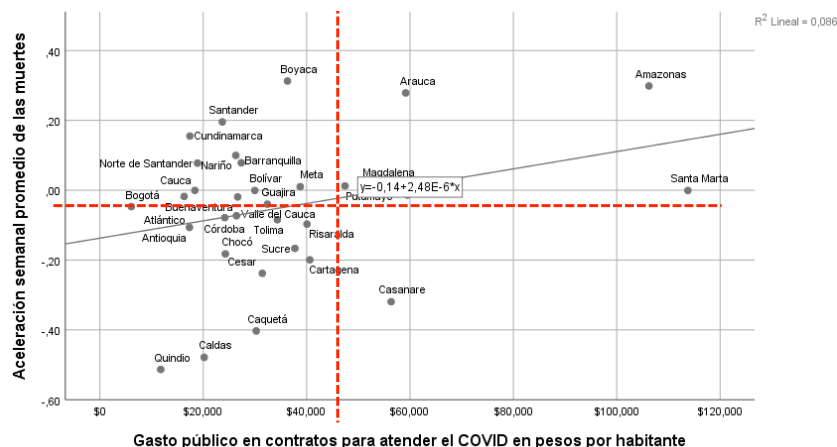
Gráfico 12. Dispersión simple de aceleración semanal promedio de contagio por gasto público en contratos para atender el Covid-19 por habitante



Fuente: AGR-SIA OBSERVA, DANE- Proyecciones de Población y Ministerio de Salud- Estadísticas de contagios y fallecimientos por Covid-19

Sin embargo, el gasto público no parece tener el efecto deseado en las muertes por la enfermedad. Tal situación se corrobora con el gráfico 13 que relaciona la aceleración semanal de muertes por gasto público en contratos.

Gráfico 13. Dispersión simple de aceleración semanal promedio de las muertes por gasto público en contratos para atender el COVID-19 en pesos por habitante



De acuerdo con lo anterior, el gasto público asociado con el COVID-19 parece tener una correlación negativa con la tasa de crecimiento en los contagios. Pero, por el contrario, no parece tener relación estadística con la disminución de los fallecimientos por COVID-19. Este resultado apunta a la capacidad institucional en el sector salud de cada ente territorial para atender la emergencia sanitaria. La infraestructura en salud está compuesta por activos complejos cuya ampliación demanda un tiempo superior a los tiempos de desarrollo de la pandemia.

Este hallazgo lleva a la reflexión sobre la transformación que debe sufrir el control fiscal en el sentido de que si bien es necesario hacer seguimiento a toda la cadena de procesos para una efectiva ejecución de los recursos públicos, resulta pertinente identificar los efectos atribuibles a las medidas y políticas públicas que se implementan en los gobiernos locales.

Equipo de Trabajo

Textos y cálculos

Diego Andrés Buesaquillo Salazar
Luis Ricardo Martínez Ramírez
Isaac de León Beltrán Pacheco
Luz Angela Valenzuela Acosta
Jorge Andrés Torres Calderón
Betty Constanza Lizarazo Araque
Andrea Díaz Garzón
Víctor José Romero Gómez
Liliana Patricia Ortiz Ospino

Colaboraciones

Jhonny Marlón Cárdenas Arévalo, Asesor de Despacho
Juan de Dios Cano Londoño, Profesional Especializado

Coordinación de la investigación

Liliana Patricia Ortiz Ospino
Asesora Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico

Director de la Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico

Vlasov David Vega Rocha

Auditora General de la República

Alma Carmenza Erazo Montenegro

Visitenos en: www.auditoria.gov.co