

I. Ficha Técnica

Nombre del proyecto:	Precios y Compras. Opera dentro del programa general de “Fortalecimiento para la Autorregulación en el uso y gasto de los recursos públicos”
Descripción Breve:	El programa Precios y Compras consiste en la recolección, sistematización y publicación de información que permite comparar los precios de compra de diversos bienes de consumo y servicios de entidades distritales y alcaldías locales del Distrito Especial de Santa Fe de Bogotá, Colombia.
Problema que enfrenta:	Falta de transparencia y divergencias en precios de compra de bienes de consumo y servicios de las entidades estatales.
Área de Trabajo:	Contratación Estatal
Cuando y donde se implementó la herramienta:	Santa Fe de Bogotá, Colombia, a partir de 1998.
Organización Responsable:	Veeduría Distrital de Santa Fe de Bogotá, entidad pública del orden distrital.
Alianzas:	No hay alianzas.
Creación de la Herramienta:	Secretaría de Salud de la ciudad de Buenos Aires, Argentina.
Divulgación:	Publicación de Boletines periódicos (P&C Boletín de Precios y Compras) que contienen la información de precios. Adicionalmente, la oficina de prensa de la Veeduría se encarga de difundir la información en ruedas de prensa, comunicados y contactando los diferentes medios de comunicación.
Financiación:	El costo inicial del proyecto fue de aproximadamente \$50 millones de pesos colombianos (U\$23.000 dólares) por boletín. Sin embargo, con el tiempo, la experiencia y la mejoría en los procesos, el costo ha disminuido a aproximadamente \$30 millones de pesos colombianos (U\$13.000 dólares). Los boletines se producen con recursos públicos asignados a la Veeduría Distrital, los cuales a su vez provienen de los ingresos corrientes recaudados por la Alcaldía.
Contacto:	Yesid Pinzón, Luz Aurelia Puyo y/o Claudia Teresa

Zárate en a Veeduría Distrital; teléfono: 571-3407666 ;
e-mail veer4@multi.net.co ó
veeduria@col1.telecom.com.co
www.veeduriadistrital.gov.co

II. Contexto

Esta herramienta se había diseñado e implementado por primera vez en Argentina, dónde se aplicó en la administración de unos cinco hospitales públicos. Poder Ciudadano, Capítulo Argentino de TI, consideró esta herramienta tan interesante como para sistematizar la información y el concepto y organizar en 1998 un taller regional para ONGs interesadas en promover este tipo de proyectos en sus respectivos países. Por parte de TI-Colombia, participó un miembro de la Corporación Milenio quién compartió la información adquirida con la Veeduría Distrital de Bogotá. El Veedor Distrital lleva la idea a la Veeduría y asigna a la Delegatura para la Contratación Pública¹² (la delegatura), para que la implementen. Sin tener mayor información acerca de la manera como se había implementado la herramienta en la Argentina, el equipo de la Delegatura diseña el contenido y alcance de la herramienta como se describe en los capítulos siguientes.

La Veeduría Distrital es una entidad pública, que depende del Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá creada en el año 1993 en el Estatuto Orgánico de la ciudad -Decreto 1421 de 1993-. Su creación buscó “dotar al Gobierno y en general a la administración Distrital, de una herramienta que le ayudará a optimizar el cumplimiento de sus funciones estableciendo sistemas de control interno y adelantando acciones preventivas contra los crecientes fenómenos de corrupción. Se trataba entonces de crear un órgano de control que perteneciera a la propia administración, para que la dotara de nuevos elementos de juicio en la toma de sus decisiones.”¹³ Resulta sin embargo importante resaltar que la naturaleza de entidad pública de la veeduría imprime un carácter especial en la implementación de la herramienta que aquí se describe pues en este aspecto se diferencia de otras herramientas que son implementadas por organizaciones de la sociedad civil.

Uno de los puntos a decidir por parte del equipo de la Veeduría fue el área de trabajo. Cuando se habla de gestión contractual de las entidades públicas, generalmente se piensa en cuantiosos contratos de obra, en adquisición de costosos equipos o en obtención de especializadas y muy onerosas consultorías. Sobre este tipo de contratos en consecuencia, se vuelca la atención de la opinión pública y de los organismo de control, a ellos se dirigen los esfuerzos por la eficiencia en la contratación.

Sin embargo, existe un campo de acción contractual de las entidades públicas que amerita igual atención y que, sin embargo, es corrientemente ignorado tanto por los encargados de la administración como por quienes se encargan de controlarla: la adquisición de bienes de consumo y servicios. Ello obedece probablemente a que, vistos individualmente, son contratos de poca cuantía y se realizan en gran cantidad y frecuencia, por lo que se dificulta su seguimiento. No obstante, dicha percepción cambia

¹² La estructura de la Veeduría Distrital está dividida en delegaturas temáticas, siendo una de ellas, la Delegatura para la Contratación Pública.

¹³ Tomado de www.veeduriadistrital.gov.co. Allí puede encontrarse la regulación y descripción completas de la Veeduría Distrital.

si se considera la representatividad global de estas compras. Por ejemplo, puede calcularse que el Distrito Capital invierte anualmente cerca de seis mil seiscientos millones de pesos (o aproximadamente US \$3.000 millones) en elementos de consumo de papelería. No obstante, no se trata de una actividad que sea sujeta a seguimiento o control con la misma importancia. Por esta razón, la Veeduría que se trata es una área estratégica de trabajo y emprende el proyecto.

III. Objetivos

Transparencia y visibilidad de la gestión de las entidades del distrito.

Autorregulación. Se busca con ello – y a ese fin obedece el hecho de que se resalte los precios máximos y mínimos determinados – que las propias entidades reportadas promuevan los correctivos del caso, buscando los proveedores que ofrecen mejores precios a otras entidades, reforzando los procedimientos de cotización, compra, etc.

IV. Implementación

Tabla 1. Listado de Boletines de P&C realizados por la Veeduría.

AÑO	BOLETÍN #	TEMA
1998	1	Elementos de papelería
1999	2	Mantenimiento de Vehículos
	3	Equipos de Cómputo y Software
2000	4	Remodelación de Edificios Distritales
	5	Implementos de Aseo y cafetería
	6	Seguimiento al informe 1. Elementos de papelería.
	7	Seguimiento Informe 2. Mantenimiento de Vehículos
	8	Seguimiento informe 3. Equipos de Cómputo y Software
	9	Insusos médico-quirúrgicos

Diseño de la metodología

El equipo de la Veeduría no conocía los detalles de la manera como se había implementado la herramienta en la Argentina, motivo por el cual, diseñan el esquema desde el principio, con miras a lograr los objetivos propuestos. Establecen que el rango de entidades a trabajar será todas las entidades del Distrito de Bogotá incluyendo las entidades descentralizadas (33) y las alcaldías locales (20) para un total de 53 entidades. Se excluyen de su área de trabajo las entidades de control (contraloría y personería) y las entidades que por Ley están excluidas de su acción (el Consejo de Bogotá) y aquellas

que tienen un régimen de contratación distinto (Codensa, la empresa de energía del distrito).

Una base fundamental de la que parten, es establecer qué comparar y qué es comparable. En las discusiones en equipo, se identifican los siguientes elementos:

Utilizarán como unidad básica los precios unitarios ya que las compras de las diferentes entidades varían en cantidades.

Para limitar el volumen de información a manejar, utilizarán los items más representativos de las entidades, esto es aquellos que todas compran, y no aquellos que son particulares a alguna en particular.

También para limitar el volumen de información y facilitar su recopilación, deciden trabajar por áreas temáticas (p. ej salud) o por tipos e insumos (p.ej. artículos de oficina, implementos de aseo y cafetería, etc). De esta forma realizan, hasta a fecha, 9 informes que son publicados en boletines. (Ver Tabla 1). Como se evidencia en los resultados, se decide hacer boletines de seguimiento, lo cual se constituye en una estrategia fundamental dentro de la herramienta pues permite identificar si las entidades implementaron o no correctivos.

Se incluye un año como período de análisis para evitar cambios en precios por estacionalidad.

Se buscó también que las unidades fueran las mismas, para ser comparables. Por ejemplo, algunas entidades compran cajas de lápices en tanto otras compran lápices, en este caso, se escogía lápices como unidad.

A todos los precios se les incluía el IVA (impuesto al valor agregado) pues algunos elementos eran reportados sin incorporarlo.

Un problema que surgió al implementar la herramienta fue el de cómo manejar disparidades en la calidad, ya que no todas las entidades reportaban la marca de los artículos comprados, motivo por el cual, se excluyó como variable de comparación.

Con el paso del tiempo, también encuentran la necesidad de indexar los precios. Teniendo en cuenta que tomaban períodos de un año, era necesario registrar los precios a un mismo momento en el tiempo, por lo cual, se ajustaban con el índice de inflación mensual.

Búsqueda, sistematización y publicación de la información

Una vez diseñada la metodología, comienza su aplicación con la recolección, sistematización y publicación de la información. Para la elaboración de los primeros boletines, se utiliza el equipo de la Veeduría, sin embargo, dada la gran cantidad de funciones que desempeñan, se decide posteriormente subcontratar la labor de recolección y sistematización de información. Para adelantar la subcontratación, realiza un convenio de administración de recursos con Naciones Unidas bajo el cual, la veeduría adelanta la invitación pública para contratar, y una vez seleccionado el contratista, Naciones Unidas administra los pagos y entregas del contrato. El equipo de trabajo contratado estaba conformado por: 1) Un coordinador profesional, preferiblemente abogado, contador o economista y 2) Cuatro profesionales o estudiantes de derecho o administración que recolecten, analicen y sistematicen la información. Este equipo era

entrenado por profesionales de la Veeduría para implementar la herramienta. No obstante, en este momento la Veeduría está revaluando los beneficios de esta subcontratación pues se presentan errores e inconsistencias en la información que reciben, motivo por el cual se encuentran retomando el trabajo al interior de la veeduría con funcionarios de la misma.

Teniendo en cuenta que la información recopilada tendrá uso solamente si es divulgada, se escoge como estrategia y como producto, al elaboración de un Boletín que sintetice la información recopilada.

Se puede hablar de cinco etapas necesarias para la elaboración de los boletines:

Solicitud de la Información. Se escribe a las entidades públicas solicitando facturas, contratos y/o órdenes de compra, de los elementos que se van a comparar en las entidades del Distrito. Aun cuando el proceso es adelantado por subcontratistas, quien solicita la información es la Veeduría, para así invertir la solicitud con su poder, derivado de su carácter de entidad pública y de las funciones establecidas en las normas y así, garantizar la respuesta. Aun cuando casi todas las entidades brindan la información solicitada, un problema que surge es que la información sea enviada como se necesita, esto es, discriminada y legible. Cuando no es así, se insiste ante la Entidad y si finalmente no responde, se saca de la muestra y se hace una anotación en el boletín. Con el tiempo, las entidades se han acostumbrado a la solicitud de la Veeduría y se ha facilitado este proceso. Sin embargo, dado que se piden copias de las facturas y contratos originales, la tabulación de la información es dispendiosa.

Análisis de la información. Una vez se cuenta con la información el equipo entra los datos en hojas de cálculo electrónicas y empieza a comparar los precios de compra, determinando así, cual fue el precio más bajo y cual fue el precio más alto, cual es la media y dispersión de la muestra. (Es importante aclarar que no se incluyen las compras hechas por caja menor y que para estandarizar el trabajo se toma el precio de compra más alto del periodo que se está estudiando). Con esta información se genera la matriz donde se relacionan y comparan los precios de compra de cada artículo en las entidades correspondientes.

Cotizaciones con los proveedores. Para poder determinar una media del mercado y establecer relaciones de los precios de compra de las entidades públicas y los particulares, la Veeduría Distrital solicita una cotización¹⁴ a cada uno de los proveedores de las entidades estudiadas para todos los elementos que se están comparando. Por lo general, los funcionarios de la Veeduría solicitan las cotizaciones como si fueran particulares. En la mayoría de los casos, se encuentra que los precios de cotización y compra para entidades públicas, son superiores que para los particulares. Los funcionarios de la Veeduría han preguntado sobre este aspecto a los proveedores, encontrando como respuesta que la diferencia se justifica por las demoras en los pagos y los costos de contratación (publicación en el Diario Oficial, etc) que existen con las entidades públicas.

Diagramación y edición del boletín. Se contrata un diseñador gráfico para que presente el bosquejo del boletín y se imprimen las copias. (se publican 1000 copias de cada boletín). Esta publicación descriptiva es presentada de forma resumida, en carteles que pueden ser fácilmente desplegados y colgados

¹⁴

Cotización es una estimación del precio de compra-venta hecha por el oferente.

Divulgación de la información. Una vez el material está listo, el equipo de prensa de la Veeduría Distrital, organiza ruedas de prensa, contacta periodistas, elabora y distribuye comunicados en todos los medios para lanzar cada número del boletín. Estas publicaciones son enviadas a las entidades distritales, la Gobernación y otras entidades públicas de control como la Procuraduría y la Contraloría. En la actualidad, se encuentran revisando esta estrategia de divulgación. El envío directo de la información a la opinión pública, ha ocasionado reacciones de desagrado por parte de las entidades reportadas en los boletines, ya que en ocasiones, algunas diferencias en precios tienen explicaciones que no se han solicitado o no se han evaluado en los boletines. Por ejemplo, la compra de una impresora de características especiales, o la suscripción de un contrato de envío de correo certificado con una empresa monopolista, hacen de esos artículos y servicios no comparables con otros. Por esta razón, la Veeduría está modificando su aproximación a una más pedagógica, en donde antes de dar a conocer el Boletín, realiza un proceso de “concertación” con las entidades, se escuchan las explicaciones y se publica solo aquella información que efectivamente es comparable.

V. Resultados

El boletín ha sido bien recibido y ha promovido manifestaciones de voluntad en el sentido de mejorar los procedimientos de adquisición en vía de optimizar la inversión de los recursos públicos. Sin embargo, la Veeduría registra con preocupación que según la evidencia no se ha generado una tendencia marcada hacia la reducción de precios en la mayoría de los casos, pues los precios de adquisición se mantienen en muchos casos bastante por encima de la media de mercado, a la par que aumenta el grado de dispersión de esos precios.

Sin embargo, se presentan casos interesantes como el de los bancos de sangre de los hospitales públicos, los cuales, a raíz de la publicación del Boletín, se dan cuenta que su sistema de operación es ineficiente pues existe un centro de alto desarrollo tecnológico (el EMOCENTRO) en el que pueden centralizar sus operaciones a menor costo.

Existen también efectos aislados sobre los precios. Por ejemplo, entidades que en un primer informe parecieron reportadas como atípicamente por encima de la media, redujeron sus precios de compra al momento del informe de seguimiento. Sin embargo, algunas entidades que habían aparecido con precios de compra por debajo de la media, han subido sus precios para el momento del informe de seguimiento.

Los informes de seguimiento han sido importantes para determinar y hacer seguimiento a los cambios en los precios.

La seriedad y objetividad de la información ha permitido que la Veeduría y el producto de sus investigaciones, los boletines, se posicionen como una herramienta de control social, que sirve de referencia y marco para describir los procesos de contratación que se dan a nivel Distrital.

Por representar un bajo porcentaje del presupuesto, el impacto de las divergencias de compra de elementos de papelería y otros no ha sido una noticia trascendental.

Son las entidades públicas y de control las que se muestran interesadas en los resultados de este ejercicio. Los Boletines también están siendo utilizados por las entidades y por los proveedores y contratistas como herramienta de información de mercado. Esto ha generado expectativas sobre la Veeduría respecto de funciones que no le competen

cumplir, como la de proveer información sobre precios de todos los artículos de consumo o listados de proveedores, etc.

Uno de los items en que se ha intentado incursionar es el de servicios y consultoría. Sin embargo se encuentran dificultades en la medición y estandarización de estos precios que hacen difícil la utilización de la herramienta en estos casos.

VI. Recomendaciones

En la actualidad, los funcionarios de la Veeduría le están dando un giro al proyecto. En sus inicios, el enfoque básico era combatir la corrupción, con una perspectiva de mirar los precios desde el punto de vista de la demanda. Actualmente, se busca ampliar esa visión y trabajar más con un enfoque de fomentar la eficiencia, desde una perspectiva que incluye no solo la demanda sino también la oferta. El cambio de enfoque también implica introducir un énfasis más pedagógico, tanto en la manera de relacionarse con las entidades objeto de observación, como con el público en general. Por esto, la diagramación del Boletín está cambiando y los próximos se publicarían en forma de cartilla. Aun cuando el objetivo de fomentar autorregulación se mantiene, este se busca de manera concertada.

Descripción: Juanita Olaya