

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA EN BOGOTÁ, D.C.

¿FORTALECIMIENTO DE LOS ESCENARIOS DE TRANSPARENCIA Y CONTROL?

NATALIA DEL PILAR ALBAÑIL RIAÑO

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TÍTULO DE POLITÓLOGA

DIRECTOR DE TESIS

LUÍS EDGAR CRUZ

Candidato a Doctor en Estudios Políticos

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA

BOGOTÁ D.C.

2010

AGRADECIMIENTOS

En primera medida a Dios, quien ha estado presente en todos los proyectos de mi vida, dándome la fuerza interna para luchar por mis metas.

Luego de él, a todas las personas que han estado presente en mi formación como politóloga, principalmente a mis profesores de quienes he recibido los conocimientos que me permitieron realizar esta investigación.

Muy especialmente, agradezco a mi Director de tesis, Luís Edgar Cruz, quien con paciencia y dedicación me guió en la elaboración de esta investigación, a la que le dedique todo mi empeño y esfuerzo, para alcanzar otra meta más en mi vida.

CONTENIDO

Introducción -----11

Capítulo 1:

Acercamiento teórico y conceptual a la contratación pública electrónica -----14

1. La nueva conceptualización del papel del Estado y de la gestión pública -----14

2. Acercamiento conceptual ----- 20

2.1 Transparencia: libre acceso a la información pública ----- 20

2.2 El control: principio básico de la estructura institucional ----- 22

2.2.1 El control fiscal: un insumo para el control político de las finanzas
públicas ----- 24

2.2.2 El control social: un control transversal de la gestión pública ----- 25

2.3 Contratación Pública ----- 26

2.3.1 Gobierno electrónico y contratación en línea ----- 29

Capítulo 2:

El camino normativo hacia la contratación pública electrónica en Bogotá, D.C ---- 33

1. Contextualización ----- 33

2. De la Ley 80 de 1993 a la Ley 1150 de 2007 ----- 35

2.1 La implementación del sistema de contratación pública en
Bogotá, D.C.----- 45

2.2 Antecedentes ----- 45

2.3 Bogotá en materia de contratación pública electrónica ----- 46

Capítulo 3:

Trabajo de campo -----	49
1. Contexto del desarrollo del trabajo de campo -----	49
2. Diseño de la investigación -----	52
3. Interpretación de los datos recolectados por categorías -----	53
3.1 Elementos favorables -----	53
3.2 Elementos desfavorables -----	54
3.3 Elementos de transparencia -----	55
3.4 Elementos de control fiscal -----	56
3.5 Elementos de control social -----	56
3.6 Mecanismos de capacitación a la ciudadanía -----	57
3.7 Sugerencias para mejorar el instrumento -----	57
4. Análisis transversal -----	58
Conclusiones -----	61
Recomendaciones -----	63
Referencias Bibliográficas -----	65
Anexos -----	71

INTRODUCCIÓN

La implementación de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) ha logrado traspasar las fronteras del ejercicio gubernamental en el mundo. Los sistemas de contratación pública la han acogido en su normatividad, generándose colosales cambios en el quehacer público.

La contratación pública por medios electrónicos es un tema recientemente implementado dentro de la Gestión Pública colombiana, debido a la introducción de las TIC en la administración del Estado. La novedad que significa este tema y los breves estudios que hasta el momento se han llevado al cabo sobre este, despertó el interés para investigar su implementación en el Distrito Capital (DC).

En el año 2002 y a partir de normatividad expedida en Colombia, la Alcaldía Mayor de Bogotá (AMB) inicio labores hacia la construcción de un portal virtual en donde se unificara toda la información contractual del DC, política que para febrero del año siguiente ya se encontraba funcionando. Pero seis años después: ¿qué ha sucedido en cuanto a su implementación?, ¿qué efectos, favorables o desfavorables, ha tenido la contratación pública por medios electrónicos?, ¿Cómo se ha visto afectada la transparencia y el control social de la gestión pública, por la implementación de un proceso tecnológico como éste?, ¿qué percepciones ha generado el proceso?

La presente investigación consta de tres capítulos en los que se desarrollaran las anteriores preguntas. En el primer capítulo se expondrá el contexto que conllevó al uso de las TIC en las labores gubernamentales, debido a que es un proceso que no se originó en el vacío sino que proviene de corrientes neoliberales. Posteriormente se definirán los conceptos a desarrollar durante toda la investigación: transparencia, control, contratación pública, gobierno electrónico, y contratación pública electrónica. En el segundo capítulo se desarrollará lo concerniente al proceso legal colombiano en materia de contratación pública electrónica, que fue la base normativa para la consolidación del portal de contratación de Bogotá. En el capítulo tres y luego del trabajo de campo realizado, se procederá a hacer el análisis de la información

recolectada a fin de responder las preguntas iniciales y de validar o negar, según lo encontrado, sí la contratación pública por medios electrónicos en Bogotá contribuye o no ha generar transparencia y aumentar el ejercicio del control social. Para finalizar se plantearán las conclusiones pertinentes y recomendaciones al proceso implementado en el DC.

La pertinencia de este trabajo se enmarca en el campo de la gestión pública, con apoyo e incidencia en la ciencia política. Durante todo el desarrollo de la investigación se hará alusión a ellas, ya que la implementación de herramientas tecnológicas, en busca de optimizar el proceso contractual podrá generar resultados, vigilancia, transparencia y eficiencia, lo que conlleva, si los procedimientos fueron efectivos, a acercar la ciudadanía a la *res pública*, y si por el contrario los procedimientos no fueron los indicados, a aumentar de distancia entre la gestión pública y la participación ciudadana.

La contratación pública es un tema específicamente del derecho administrativo, pero cuando a este concepto se le adiciona la palabra electrónica se comienza a notar que traspasa barreras disciplinarias y que puede ser estudiado desde la Ciencia Política, ya que se hace alusión a la forma en que el Estado satisface las necesidades básicas de sus habitantes por medio de políticas públicas. La contratación en línea es una política pública, que desde el gobierno central ha buscado acercar la gestión presupuestal, haciéndola más accesible, rápida y transparente para los usuarios, órganos de control, y en general a la ciudadanía, por lo cual entra en un análisis politológico, porque se estudia la acción gubernamental y las relaciones que se presentan entre gobernante y gobernado.

Se toma el caso de Bogotá, primero porque ha sido pionera en este tipo de procesos, segundo, porque sus administraciones han tenido un viraje político y social diferente al que se ha desarrollado a nivel nacional, y tercero por la ventaja operacional que representa.

La aplicabilidad de esta investigación se enmarca en tres niveles: primero, en los altos funcionarios del Estado quienes son los encargados de proponer, legislar y reglamentar

normas que renueven y optimicen la administración pública. En segundo nivel, a los directivos de las entidades distritales, los cuales están en la obligación de hacer cumplir la normatividad establecida y de mantener sus respectivas entidades con altos índices de transparencia y eficiencia, y finalmente, a la ciudadanía y al sector privado por ser los usuarios y proponentes, respectivamente, de los servicios que ofrece el Estado por medio de la contratación pública.

La presente investigación es un estudio cualitativo-interpretativo, donde se buscará determinar el estado de la implementación de la contratación pública por medios electrónicos en Bogotá, a partir del análisis normativo y contextual con las percepciones de los participantes entrevistados.

CAPITULO 1

ACERCAMIENTO TEÓRICO Y CONCEPTUAL A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA

1. La nueva conceptualización del papel del Estado y de la gestión pública.

Hasta la década de los setenta, el papel regulador del Estado en el ámbito económico y social fue ampliamente aceptado, sin embargo esta idea cambio cuando se inicio la crisis del Estado de bienestar y aunque se creía que el Estado era una herramienta útil para resolver problemas, a partir de ese momento se empezó a decir que el Estado era la fuente de los problemas que se estaban generando (Ronsanvaillon, citado en Revueltas, 1995, p. 3).

Para los ochenta el contexto económico, político y social de Europa y de América del Norte era complicado. Los países industrializados consientes de la crisis gradual del modelo burocrático de la Administración Pública, y teniendo en cuenta que el ambiente de la época demandaba instituciones sumamente flexibles, capaces de distribuir bienes y servicios de alta calidad, con instituciones que le brindaran a sus usuarios variados y mejores servicios, empezaron a principiar una serie de reformas lideradas por los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher (Criado, Ramilo y Serna, 2002, p.8).

En América Latina la situación era más compleja. Después de un relativo auge económico y una significativa figuración política y cultural en los años sesenta, la región entró en un debilitamiento profundo de sus economías a causa de la interdependencia del sistema financiero. Los países latinoamericanos habían alcanzado un nivel de endeudamiento desproporcionado en relación con sus recursos. El problema se había agudizado por el aumento de las tasas de interés y la fuga de capitales (Revueltas, 1995, p. 4).

De acuerdo con analistas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), la crisis de los países latinoamericanos se debía al enorme papel del Estado, al agotamiento del modelo de crecimiento, al excesivo intervencionismo, a la enorme

burocratización, a la corrupción e ineficiencia, entre otros, prácticas condujeron a que la principal propuesta para solventar la crisis, fuera adelgazar el Estado y abandonar el proteccionismo económico (Revueltas, 1995, p. 5).

El conjunto de reformas económicas tendientes a superar la crisis latinoamericana por medio de garantizar la libre operación del mecanismo del mercado estuvo circunscrito al Consenso de Washington (CW). Como lo comenta Tomassini (2002, p. 13), las primeras reestructuraciones que experimentaron los Estados latinoamericanos se orientaron hacia una reforma que le abriera las puertas al mercado ejecutada a través de un conjunto de medidas fiscales, presupuestarias, impositivas, cambiarias y comerciales, que unidas a un proceso de desregulación y de privatizaciones, procuraron reducir el tamaño del Estado, limitar su intervención en el mercado, flexibilizar su economía y abrirla a los mercados internacionales.

Sin embargo, esta serie de reformas contradecía lo planteado por Criado y Revueltas ya que generaron desequilibrios y costos sociales que incitaron una multiplicación de demandas provenientes de la sociedad civil para el diseño de políticas públicas que regularan, dentro de márgenes compatibles con el interés común, la actuación de los diversos agentes económicos y sociales a fin de aminorar sus costos. Ésto, a su vez, planteó la necesidad de pasar de un Gobierno mínimo a un Estado más previsor, regulador y social (Tomassini, 2002, p. 13).

El BM, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fueron los organismos internacionales que estuvieron detrás del CW. Los dos primeros con perspectivas radicales fueron los promotores de la teoría ortodoxa de desarrollo, donde se privilegiaba el papel del mercado, por el contrario el BID, luego de ver los desequilibrios que generó esta teoría en la región, comenzó a liderar una visión de modernización del Estado más allá de reformas para el mercado.

El presidente del BID en aquel momento, Enrique V. Iglesias, planteó la noción de que uno de los objetivos de la modernización del Estado debía ser la apertura y el fortalecimiento de la sociedad civil, y aunque esta idea en principio no tuvo gran

acogida por los demás miembros del organismo, finalmente el BID formuló una política de proyectos orientados a la renovación del Estado y de la sociedad civil en su conjunto (Tomassini, 2002, p. 16).

Para Tomassini (2002, p. 20) los problemas que se ocasionaron al implementar los puntos¹ del CW en los países latinoamericanos se debieron al olvido de las instituciones, las cuales, como él lo argumenta, son el escenario donde tienen lugar las transacciones económicas y sociales que se llevan a cabo en el mercado, y de la calidad de esas instituciones depende la posibilidad de disminuir los costos de transacción inherentes a estas interacciones. Los promotores del Consenso no tuvieron en cuenta que el crecimiento económico no opera en el vacío, es completamente inseparable de la equidad social y de la democracia política, sin las cuales no hay gobernabilidad.

Contemporáneo al CW, en Estados Unidos y Gran Bretaña se venían proponiendo una serie de reformas para cambiar radicalmente la cultura administrativa basada en el modelo burocrático, de tal forma que la administración pública fuera receptiva en la medida en que fuera comprensible, respondiera a las necesidades de los ciudadanos, fuera accesible y fomentara la participación activa (OCDE citado en Criado, 2002, p. 2). Este nuevo modelo de gestión pública coincidía con el Consenso, en la medida en que ambos buscaban darle un mayor rol al mercado, sin embargo el primero era más amplio debido a que buscaba abarcar otras categorías como la eficiencia, la eficacia y la rendición de cuentas.

El modelo neoliberal que se fue implementando en América Latina con los puntos del CW, fue producto del marco de acción de las propuestas que Thatcher y Reagan desarrollaron en sus países respectivamente. El contexto de crisis de las principales

¹ Los puntos fueron: disciplina fiscal, reforma impositiva, privatización, tipos de cambio competitivos, desregulación, liberalización de las políticas comerciales, protección de los derechos de propiedad, apertura a la inversión extranjera directa, prioridad del gasto público en educación y salud, y tasas de interés positivas pero moderadas.

potencias del mundo, debido a la Crisis del Petróleo², se convirtió en el escenario ideal para quienes durante años habían señalado al Estado como el principal obstáculo para el desarrollo económico. Planteamientos de autores como Osborne y Glaeber demostraban el descontento hacia el modelo burocrático que se había desarrollado durante la era industrial. En 1994 ellos argumentaron, desde el punto de vista neoliberal, que el Estado de Bienestar no se acomodaba a sus nuevas obligaciones, por lo cual se requiere darle fuerza al mercado y la implementación de los postulados del Consenso, y afirmaron que *“con sus burocracias lentas, centralizadas, su preocupación por las normas y los reglamentos y sus cadenas jerárquicas de mando, ya no funcionan bien. Lograron grandes cosas en su época, pero en cierto punto del camino se apartaron de nosotros. Se hincharon y se volvieron despilfarradoras e ineficaces. Y cuando el mundo comenzó a cambiar, no pudieron cambiar con él. Las burocracias jerárquicas, centralizadas, que se idearon en los años treinta o cuarenta no resultaron muy operativas en la sociedad y economía de los noventa, cuando imperaban los cambios rápidos, la abundancia de información y los conocimientos intensivos”*.

Las tesis de que el Estado debe estar al servicio del mercado implicó el adelgazamiento de éste, tal y como lo propuso el CW. El anterior planteamiento teórico se convirtió en el modelo imperante de la época, y los países latinoamericanos en su afán por ponerse al ritmo que les exigía el FMI y el BM de alcanzar el desarrollo económico, adoptaron los principios neoliberales impuestos por las organizaciones norteamericanas anteriormente nombradas. De ahora en adelante la administración de lo público dejaría de ser eminentemente pública para darle amplio espacio a lo privado, a los intereses de unos pocos, y dejando de lado el bien común.

El debilitamiento del modelo burocrático, la crisis del Estado de Bienestar y las nuevas reglas de juego que puso sobre la mesa el Consenso de Washington fueron la puerta de entrada para el *New Public Management* o Nueva Gerencia Pública (NGP).

² Como consecuencia de la Guerra de Yom Kippur, en octubre de 1973 la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPEP) tomó la decisión de no exportar más petróleo a los países que le habían colaborado a Israel en la guerra, medida que afectaba a Estados Unidos y sus aliados en Europa occidental. Posteriormente, lo que hizo la OPEP, y sabiendo la dependencia de los países industrializados al petróleo, fue incrementar el precio del crudo, lo cual causó un grave impacto económico en estos países.

En palabras de García (2007, p. 1), la NGP persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los planes, procesos y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana, pero que a la vez oculten la primacía del mercado sobre el bien social de la población.

Para Martínez (2007, p. 24) el punto central de la NGP reside en combinar los mecanismos de mercado con las ideas y técnicas administrativas del sector privado en lo público, sin embargo, éste nuevo modelo olvidó que el sector privado siempre luchará por maximizar sus ganancias y el sector público por la satisfacción de las necesidades sociales. Para Martínez los principales y más comunes procesos que se identifican dentro de las reformas de la NGP son: los recortes presupuestales, presupuesto que se tiene destinado para atender las necesidades sociales; la separación del suministro y la producción de servicios públicos; los procesos de privatización; los contratos con terceros; la competencia; la visión del ciudadano como cliente y no como usuario; la flexibilidad para administrar; la rendición de cuentas basada en el desempeño, indicadores y auditorías; la planeación y la gestión estratégica; los cambios en el estilo de administración y el mejoramiento de la regulación, partiendo del hecho de que el Estado deja de ser el mayor productor de bienes y servicios y ahora se convierte en comprador de los mismos al sector privado nacional y transnacional; y el mayor aprovechamiento de las TIC para generar cambios en procesos internos y externos de la administración pública en cuanto a la gestión del presupuesto del gasto.

A grandes rasgos los anteriores puntos son las principales características que plantea la NGP y que son el referente teórico dentro del marco de la modernización de la administración pública, en los ochenta en Estados Unidos y países europeos y en los noventa en países latinoamericanos.

La implementación del CW y de la NGP llevó a que una gran mayoría de las Constituciones en América Latina fueran reformadas y puestas en marcha sobre una línea neoliberal, lo cierto fue que los planteamientos del Consenso fracasaron con la crisis económica en Argentina³ que inicio en 1999, lo que conllevó a que muchos Estados se apartaran diametralmente del Consenso y buscarán un desarrollo apartados de la NGP.

No obstante, luego de la corta mirada a estas dos reformas implementadas en América Latina hace un par de décadas, surgen inquietudes acerca de los resultados obtenidos, ¿Se logró la solidez de las economías de la región? ¿Sí era el Estado el culpable de todos los males?, ¿Fue el adelgazamiento del Estado la mejor solución?, ¿Continúan siendo viables esos modelos en la actualidad?

Continuar la discusión acerca del éxito o el fracaso de CW y de la NGP abarcaría un nuevo trabajo académico, sin embargo, el contexto que se desarrolló previamente, le abre paso a la gestión presupuestal a través de medios electrónicos en las administraciones gubernamentales de los Estados, la cual se planteó como una de las principales alternativas para superar los problemas concernientes a la corrupción, ineficiencia y la baja participación de la ciudadanía en la gestión pública. La contratación es un punto neurálgico de la administración estatal dado a que implica el manejo transparente y ético de recursos públicos, pero debido a que en la negociación contractual participan actores públicos y privados, se generan acciones que ocultan intereses, quedando un gran espacio para prácticas irregulares.

³ Con la implementación del Consenso de Washington, Argentina desmanteló definitivamente el aparato del Estado, privatizó las empresas de servicios públicos y se concentró la propiedad de los medios de comunicación, se abrió la economía, se consolidó el proceso de desindustrialización y se dejó la actividad comercial en manos de unos pocos monopolios de capital extranjeros capaces de formar los precios a su propia voluntad. Estos cambios estuvieron acompañados de un creciente desempleo y un deterioro general de las condiciones de vida, que incluyó los niveles de ingreso pero también el acceso a servicios, la seguridad personal, etc. (Lorenc, 2003: p 26)

2. Acercamiento conceptual

2.1 Transparencia: libre acceso a la información pública.

Generalmente el concepto de transparencia se asocia a la claridad de la información que la administración pública de brinda al público en general y queda al examen de la sociedad. La claridad favorece el juicio social sobre las instituciones y sobre las acciones de las personas que manejan los recursos presupuestales. De Roux (2009) argumenta la importancia de aclarar que *“la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a una persona en específico, sino a la práctica democrática de hacer pública la información gubernamental para que la gente pueda revisarla, analizarla y, dado el caso, usarla como mecanismo de sanción”*.

De acuerdo al área en que se encuentre, el concepto de transparencia puede variar. En el campo de la administración pública, León (2003, p. 1) la entiende como el deber de mostrar y someter al escrutinio de la ciudadanía la información concerniente a la gestión pública, al manejo del erario que la sociedad le confía a sus gobernantes y a los criterios en los que se sustentan sus decisiones, lo cual está íntimamente relacionado al derecho de la ciudadanía a acceder a la información pública, a conocer los datos que sobre sí mismos o sobre sus bienes consten en registros oficiales y a acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información, cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupo de personas. Este mismo autor plantea que una administración pública es transparente, cuando los procedimientos, las responsabilidades y las reglas con las que operan las instituciones son claras, compartidas y cumplidas por los servidores públicos y cuando además, se establecen y realizan con la participación y observación del ciudadano.

Siguiendo lo anterior, el interés de la ciudadanía por acceder a la información que sus gobiernos poseen, el acceso a ella y la circulación de ésta, se convierten en el vehículo de la libertad, como lo menciona Cunill (2006). ¿Pero en qué momento se genera el interés por parte de la ciudadanía a conocer la información pública? Este interés se genera, principalmente, a la hora de la toma de decisiones, debido a que si la

información que se posee es incompleta o de mala calidad, el resultado de las decisiones será insuficiente, pero si por el contrario, se cuenta con diversas fuentes de información confiables los resultados serán altamente efectivos.

Años atrás se tenía la percepción de que la información pública solo se circunscribía a los temas medio ambientales y del consumidor. Sin embargo, hoy en día, el acceso a la información pública se extiende a (casi) la totalidad⁴ de la información en poder del Estado. Este hecho se da, tomado los planteamientos de Saba (2003, p.13), porque esta información es producida, obtenida, clasificada y almacenada con recursos que proviene de los impuestos que paga la ciudadanía, lo que la hace propiedad de la comunidad, de todos los que la conforman y que contribuyen con el pago de impuestos, por lo cual no puede negársele el acceso.

La publicidad de los actos del gobierno es uno de los principios básicos en los sistemas democráticos, ya que debido a su condición participativa, le debe ser permitido a la ciudadanía conocer la actividad realizada por sus gobernantes. El acceso a la información pública le otorga a la comunidad una serie de instrumentos para ejercer el control ciudadano o social sobre el quehacer los servidores públicos. Los principios de transparencia y publicidad, descritos en Constituciones y Leyes, exigen que la función pública se desarrolle de cara a la Nación, de forma transparente, permitiendo y promoviendo el conocimiento de todos y cada uno de los actos, procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones públicas que en definitiva siempre tienen implicación en la vida cotidiana (Urrutia, 2007, p. 2). Como lo argumenta Saba (2003, p. 15), este principio se ha consagrado en la mayoría de las Constituciones que siguieron del modelo de la de los Estados Unidos, *“la tan preciada y reclamada transparencia como arma de lucha contra la corrupción, encuentra su raíz y reconocimiento constitucional en este principio y el libre acceso a la información es la forma de instrumentarlo”*.

⁴ Existen excepciones en las cuales no se puede acceder a la información pública principalmente en temas de seguridad nacional y defensa nacional. Para más información ver Roberto Saba, 2004.

Ya se ha definido transparencia de acuerdo al contexto de la presente investigación, sin embargo, antes de finalizar es muy importantes hacer una alusión a la acogida de las TIC en el ámbito de la administración pública, lo cual ha impactado positivamente el acceso a la información pública y la participación ciudadana en el quehacer público, por medio de la apertura de espacios comunes con libre acceso como lo es Internet.

La implementación de las TIC en la administración pública se ha orientado, entre muchas otras actividades, a la profundización de las buenas prácticas en aras de la transparencia y el control social sobre la gestión del Estado, debido a que se le permite al ciudadano que desde su casa, su sitio de trabajo, lugar de estudio, un café Internet, etc., acceder a la información pública, realizar trámites y al mismo tiempo ejercer su derecho a controlar la forma en que están siendo administrados los dineros públicos.

No obstante el amplio acceso a la información pública que se está generando actualmente, gracias al uso de herramientas electrónicas, no se debe dejar de lado las dificultades que este proceso acarrea. Según el estudio de *Internet World Stats 2008*, la brecha digital existente entre países industrializados y países en vía de desarrollo es enorme. Mientras el promedio de penetración de Internet en Norteamérica es del 74.2% en Latinoamérica y el Caribe es del 30.5%, paralelamente dentro de éste último existen grandes diferencias: Brasil es el país con mayor penetración de Internet en la población (67.5%) y el que menos tiene es Costa Rica (1.5%). Colombia se encuentra cuatro puestos más abajo que Brasil con el 13.7% de la penetración de Internet en su población, lo que demuestra nuestro atraso en este campo y donde los usuarios se concentran en las áreas urbanas.

El libre acceso a la información pública plantea contradicciones, ya que así la información se encuentre disponible, en muchos casos la complejidad radica en acceder a los medios (computador e Internet, principalmente) para el uso de esta información, es decir aquí se presenta una situación de exclusión. Otra de las desventajas que devenga la Sociedad de la Información es lo referente al nivel educativo. En múltiples casos existen las condiciones y los medios para acceder a la

información pública, pero no se cuenta con un alto nivel de análisis para procesar y entender la información, por lo que ésta no será percibida correctamente para un uso adecuado.

Retomando lo anterior y para concluir el presente punto, Cunill (2006, p. 32) menciona un aspecto muy importante y es que la información por sí sola no representa transparencia. Para que ésta se dé, es necesario que la información sea accesible, relevante, de calidad, confiabilidad y que pueda ser exigible, lo que quiere decir que hayan los mecanismos, jurídicos y normativos, para acceder a ella, en el momento que las autoridades públicas intenten violarlo.

2.2 El control: principio básico de la estructura institucional.

Un Estado Social de Derecho se caracteriza por la separación de poderes, por un sistema de control y por una legalidad previa a la que debe someterse el ejercicio de la función pública. Las razones que fundamentan la existencia y puesta en marcha del control son varias. La primera y más importante, siguiendo al profesor Younes (2006, p.29), es *“la propia fragilidad humana que hace que quien tenga el poder tienda a abusar de él”*. La idea del temor al uso arbitrario o simplemente por fuera de los lineamientos institucionalmente marcados, fué la idea determinante para delinear todo un sistema plural de controles, con suficiente capacidad de contención frente a los excesos en el ejercicio de la función atribuida a cada uno de los órganos estatales.

Dado el poder del constituyente primario y la distinción de la democracia en el manejo del Estado, la ciudadanía se configura como el primer y más importante eslabón en el ejercicio del control. En desarrollo de la función administrativa, un punto fundamental de la inspección y vigilancia lo constituye el manejo de los recursos económicos de la comunidad, por ello los responsables del erario no lo hacen a nombre propio sino de su colectividad, a quien tiene la obligación y el deber de rendir cuentas sobre las tareas adelantadas (Claros, 1999, p.79).

Para Younes (2006, p. 30) desde la perspectiva de la Administración Pública, la fiscalización o vigilancia es aceptada como un principio de organización debido a que en los negocios públicos intervienen muchas personas, por lo cual es necesario un control que garantice el estricto cumplimiento de cada una. Tal preocupación se traduce en la adopción de mecanismos de control ejercidos desde distintos ángulos, ya que tan solo uno de ellos no bastaría para lograr el equilibrio de poder, la protección de los administrados, el respeto a la ley, y el obedecimiento a los mandatos soberanos del pueblo, que son ideales del Estado Social de Derecho.

Por utilidad de la presente investigación solo se va hacer referencia a dos tipos de control: fiscal y social. El primero porque hace referencia a la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejan fondos o bienes de la nación. El segundo tipo de revisión, porque surge del debilitamiento de los esquemas de control en las entidades oficiales lo cual ha deslegitimado la acción del Estado y ha puesto en duda la validez de los esquemas tradicionales de vigilancia, por lo cual, la sociedad civil ha asumido una posición participativa, sin negar el papel que juega el control administrativo y el control político.

2.2.1 El control fiscal: un insumo para el control político de las finanzas públicas.

Este tipo de control, es la función pública mediante la cual se realiza una vigilancia de la forma como las entidades manejan los recursos públicos. Para tales fines, se hace uso de ciertos sistemas que permiten la valoración del manejo de dineros del Estado. Tal control debe ser desarrollado teniendo en cuenta principios tales como la eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de costos ambientales; adicionalmente debe ser posterior y selectivo.

El término posterior hace alusión a que esta función se cumple después de que los encargados de manejar recursos públicos hayan tomado las decisiones, y ejecutado las actividades, operaciones y procesos a ellos encomendados. Y el término selectivo hace referencia a una muestra técnicamente elaborada, a partir de la cual se puede deducir

conclusiones precisas sobre el universo respectivo y se puede sugerir y adoptar los correctivos que haya lugar.

La acción del control fiscal responde a la necesidad de efectuar un análisis y una evaluación de los resultados globales de la gestión administrativa. A partir de los diferentes sistemas de control, orienta su labor hacia una concepción que proporcione evaluaciones relevantes, donde se revise la eficiencia y economía en el uso de los recursos y se verifique si se están cumpliendo los resultados esperados; en general donde se valoren los principios de la gestión fiscal (Claros, 2000). Este ejercicio implica ser visualizado y analizado por el Legislativo que es el encargado de ejercer el control político del gasto público.

2.2.2 El control social: un control transversal de la administración pública.

La Corporación Transparencia por Colombia⁵ (CTPC), tomando planteamientos de Nuria Cunill, define el *control social como una modalidad de participación ciudadana que permite a las personas individualmente consideradas y a las organizaciones de la sociedad civil influir en los asuntos del Estado, con el propósito de incrementar la responsabilidad y la integridad en el manejo de la gestión pública y de sustraerlo de la apropiación privada. Sus contenidos hacen referencia, básicamente, a actividades ciudadanas de vigilancia, fiscalización, seguimiento, evaluación, crítica y sanción. No se consideran estrictamente como control social otras modalidades de la participación ciudadana, como la iniciativa, decisión, concertación y gestión, que si bien pueden contribuir con la lucha contra la corrupción, no hacen defensa, de manera exclusiva, de intereses o bienes públicos. Por otra parte, para el ejercicio del control social se requiere actuar en defensa de intereses o bienes públicos, y la independencia de los actores del control respecto a los controlados* (CTPC, 2004:11).

⁵ Transparencia por Colombia es una organización sin ánimo de lucro creada en 1998, cuya misión es “liderar, desde la sociedad civil, esfuerzos sistemáticos de lucha contra la corrupción centrados en transformar nuestras instituciones públicas y privadas para que en Colombia podamos contar con organizaciones efectivas y confiables; con ciudadanos y empresas íntegros, y con servidores públicos probos que antepongan siempre el interés colectivo y rindan cuentas de sus actos. Para lograrlo, la Corporación busca construir coaliciones amplias con distintos actores; estar a la vanguardia en la generación y divulgación de conocimientos y prácticas anticorrupción, y contribuir con el fortalecimiento de una ciudadanía organizada, actuante y responsable”.

Lo que propone el control social no es anteponerse ni sustituir al conjunto de controles estatales tradicionales, por el contrario formula que los controles al interior del Estado y el del ciudadano, se articulen a manera de pesos y contrapesos, confluyendo en una cadena, en el cual cada actor vigila y es vigilado para fortalecer el Estado y su administración gubernamental. En este sentido el control social a la administración pública se acerca a una perspectiva republicana, con independencia entre poderes, con una ciudadanía enérgica que se compromete en la construcción de lo público, con un sentimiento de pertenencia a una comunidad política en la que abiertamente se delibera y se publica toda la información estatal, y en la que deben primar los intereses públicos por encima de los intereses particulares (CTPC, 2004, p. 14).

Aunque la propuesta de la CTPC es totalmente válida porque busca articular a la sociedad para confluir en un círculo de vigilancia, en el presente trabajo se abordará el control social como la participación activa de la ciudadanía, de forma individual o colectiva, para regular y vigilar las actuaciones gubernamentales frente al manejo de los recursos públicos en el Distrito Capital.

2.3 Contratación pública

El artículo 1101 del código civil francés define contrato como *“un convenio por el cual una o varias personas se obligan, frente a una u otras varias, a dar, hacer o no hacer algo”*. Las raíces de este concepto se sitúan en el derecho romano y anteriormente era una institución exclusiva del derecho privado. Sin embargo es el siglo XVII, es en el marco del Derecho Francés, cuando se comienza a hablar del contrato administrativo.

Suárez y Laguado (2007, p.11) entienden el contrato estatal como un instrumento de colaboración entre el sector público y el sector privado. Donde el primero debe satisfacer necesidades colectivas, mientras que el segundo tiene las condiciones de solucionar los requerimientos que dichas necesidades exigen. La tendencia hacia el uso del contrato por parte de la administración representó el paso de un sistema político autoritario a uno que descansa sobre el acuerdo de voluntades donde se impone la cultura de la negociación con los particulares.

Dentro de la conceptualización de la contratación pública es importante volver a mencionar la influencia del neoliberalismo en la administración pública a partir de los años noventa, lo cual evidenció las dificultades de una visión estrictamente nacional del contrato. Como lo expone Benavides (2004, p. 28), al generalizarse esta corriente se afectó la manera de concebir la administración pública en la medida en que se percibía como un servicio, sometido como cualquier otro a los imperativos y exigencias económicas, que impuso la lógica de la eficiencia y la eficacia. Esta tendencia influyó fundamentalmente sobre la contratación pública, en la medida en que es una actividad que compete a los intereses tanto públicos como privados, y así mismo plantea la dificultad de definir el equilibrio de las relaciones entre la administración pública y el sector privado, partiendo del hecho que los recursos de los que se va disponer son públicos .

La contratación pública presenta varias características, una de las más importantes es la que hace referencia a la relación entre el Estado y el particular, debido a que se generan compromisos, intereses y prestación de parte y parte, las cuales actúan como dos socios que buscan la obtención de los objetivos del interés público. *“El contrato es la manera en que se traducen los acuerdos de voluntad y se consignan aquellos a los que llegaron las dos partes”* (Chevallier citado en Suárez, Laguado, 2007, p.11).

No obstante, la relación entre los dos actores no siempre va a mantener ese equilibrio, debido a los intereses que el sector privado maneja, por lo que habrá casos donde la balanza se inclinará hacia el poder del Estado en defensa y protección del interés público, pero, como lo argumentan Suárez y Laguado, ésto no significa que el contratista se encuentra desprotegido, puesto que en el proceso contractual hay garantías para el contratista, generándose un equilibrio en la relación Estado-particular. El equilibrio estará dado por las cláusulas estipuladas en el contrato, que en el caso de incumplimiento de algunas de las partes, la parte que incumplió deberá responder a la parte afectada.

La siguiente característica de los procesos contractuales es la selección de los contratistas. Es uno de los puntos neurálgicos, porque es donde se evidencian los intereses de las partes. Del Estado por contratar al mejor proveedor, mejor en el sentido del que le brinde servicios de buena calidad, eficientes y a un costo razonable. Y del sector privado que siempre va a estar movido por intereses lucrativos propios a extraer del presupuesto público. Una de las etapas de la contratación pública que merece mayor cuidado, porque un no debido proceso de selección del contratista, o una cláusula demás o la omisión de alguna en el contrato, puede llevar a graves casos de ineficiencia, de pérdida de los recursos públicos, de corrupción en la administración pública, en detrimento del bienestar común.

En la mayoría de los países, para la selección del contratista, se utiliza un proceso mediante el cual una entidad estatal hace públicamente una convocatoria, estableciendo previamente las características del bien o servicio que se está solicitando; posteriormente, en igualdad de oportunidades los interesados presentan sus ofertas y entre ellas se selecciona la más favorable. Lo que se busca con este proceso es, por un lado, la mayor participación posible de los proponentes, con el fin de que todos aquellos particulares interesados en contratar con la administración tengan igualdad ante la opción, y por otro lado, que permita hacer una evaluación exhaustiva de sus condiciones (Suárez, Laguado, 2007, p.12). A este proceso se le denomina licitación.

Debido a los cambios que introdujo el neoliberalismo y la NGP en el Estado, las modalidades de contratación van a cambiar en aras de hacerla supuestamente más eficiente, transparente, participativa y de incrementar la gobernabilidad, pero ¿Se cumplen esos objetivos?, ¿Con qué modificaciones y con qué realidades?

2.3.1 Gobierno electrónico y contratación en línea

La implementación de las TIC está jugando un papel esencial en los procesos de transformación de la gestión pública. *“Las TIC no son más que una nueva expresión de*

la importancia que están cobrando los denominados factores intangibles como el conocimiento, la innovación, la adaptación, la creatividad y la calidad” (Criado, 2002, p. 1). Este nuevo contexto plantea desafíos para las actuales administraciones, las obliga a sumergirse en la era digital, en la sociedad de la información y el conocimiento y así mismo crea la necesidad de formular políticas públicas de desarrollo, promoción y universalización de las TIC.

Cuando se hace referencia a las TIC, se hace mención a un *“conjunto recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios, que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como: voz, datos, texto, video e imágenes”⁶*, pero dentro de ese conjunto tecnológico hay específicamente algo que se ha convertido en la base donde se desenvuelven las relaciones cotidianas de los humanos: Internet. La red de redes, como la llaman algunos autores, ha revolucionado la forma en que las personas se interrelacionan, hacen negocios, se comunican y gestionan sus intereses particulares desde lugares remotos, y al mismo tiempo ha transformado la manera en que se gestionan los asuntos de lo público (Suárez, Laguado, 2007, p.20).

¿Pero qué sucede cuando los gobiernos incorporan el uso de las TICs para proveer sus servicios? La respuesta es: Gobierno Electrónico (GE). La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, aprobada por XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en 2007, plantea una equivalencia entre las expresiones de “Gobierno Electrónico” y de “Administración Electrónica”, y define a las dos *como el uso de las TIC en los órganos de la administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. Todo ello, sin perjuicio de las denominaciones establecidas en las legislaciones nacionales”.*

⁶ Concepto tomado de la Ley 1341 de 2009 o Ley de TICs.

La institucionalización del GE y otras nuevas tecnologías hace parte de uno de los principios que desarrolla la NGP. Es justamente este nuevo modelo, enmarcado en el contexto de internacionalización del mercado, quien le abre camino al uso de herramientas tecnológicas para que las administraciones públicas maximicen sus labores y minimicen los costos, dejando de lado los trámites burocráticos que en la mayoría de los casos son dispendiosos y costosos, pero dejan de lado el papel que juegan los funcionarios públicos en este escenario y la necesidad de capacitarlos para que puedan hacer uso ético de esta nueva instrumentación tecnológica a favor de los ciudadanos y no del mercado, partiendo del hecho que está en sus manos el manejo de los presupuestos públicos y la satisfacción de necesidades sociales.

Al hablar de estrategias modernizadoras de la gestión pública inevitablemente se está haciendo alusión al GE. Desde el proceso de formulación de políticas públicas encaminadas a desarrollar el e-gobierno en una administración, ya sea local, distrital o nacional, se está haciendo referencia a premisas positivas en cuanto al resultado: transformación de la administración, haciéndola más eficiente y transparente; aumento en la calidad de los servicios prestados; mejora de los procesos de rendición de cuentas; fomento de la participación ciudadana, lo cual puede conseguir la restitución de la confianza ciudadana en las instituciones (Royo, 2008).

El fenómeno del GE es multidimensional, es decir, abarca diversos ámbitos de acción de la administración pública, beneficiando los procesos internos y externos, en los que participan una multiplicidad de actores, lo que quiere decir que debe haber una distinción de objetivos para no confundir los participantes en cada proceso y encaminar las acciones de GE de la mejor manera posible (Suárez, Laguado, 2007, p. 27).

La implementación de la contratación electrónica, como instrumento de gestión, se sitúa, principalmente, en los procesos externos de la administración pública, pues son los que involucran la relación gobierno-ciudadano y gobierno-empresa, donde la utilización, principalmente de Internet, le ha abierto las puertas a los ciudadanos interesados en conocer sobre la actividad contractual de su país y

correspondientemente, a nuevos particulares que quieran venderle servicios al Estado para que éste pueda cumplir sus funciones.

La contratación pública por medios electrónicos no es un tema reciente, antes de la década de los noventa, del siglo pasado, ya se hablaba de ella, sin embargo, es a partir del discurso de la globalización, de la Sociedad de la Información y por ende del GE, cuando comienza a surgir el concepto de contratación en línea, compras estatales electrónicas o contratación electrónica, como la nueva forma (o estrategia) de gestionar las compras en una organización estatal a través de plataformas electrónicas que brinda Internet.

La contratación en línea nació como resultado de la aplicación de tecnologías de comercio electrónico al área de compras estatales, con el objetivo de generar ventajas comparativas a través del ahorro de recursos, mejor nivel de información, mayor integración con proveedores (Araya, 2004, p.28), aumento de la eficacia y la eficiencia, mayores índices de transparencia y un ampliación de la competencia entre proveedores.

Internet ha logrado eliminar, casi por completo, las barreras tradicionales existentes en los métodos de adquisición, facilitando el acceso instantáneo a un sinnúmero de compradores, proveedores y mercados de todo el mundo. Es por ésto que a través de la contratación electrónica, una institución pública actualmente puede satisfacer sus necesidades de compra, facilitando considerablemente sus procesos tradicionales (Araya, 2004, p.29). Las experiencias de contratación en línea en diversos países⁷, han demostrado ahorros significativos en el costo de transacción, mejores precios de compra y aumentos notables de información (Ramírez, 2004, p.2).

Para finalizar, se debe tener en cuenta, como lo argumentan Suárez y Laguado (2007), que no todos los contratos que el Estado celebra con los particulares son objeto de la contratación en línea (lo que no quiere decir que no puedan incorporar herramientas

⁷ Los modelos más exitosos y conocidos son los implementados en España, Australia México, Brasil y Chile.

electrónicas, dado que el uso de las TIC hace parte de una estrategia global de GE), sólo que ésta, en algunos casos, queda limitada a aquellos contratos o compras que contribuyen al aprovisionamiento de las entidades públicas para el cumplimiento de sus funciones y del gobierno para la prestación de los bienes públicos.

CAPITULO 2

EL CAMINO NORMATIVO HACIA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA EN BOGOTÁ D.C.

1. Contextualización

A partir de la década de los noventa, la modernización de la administración pública en Colombia se convirtió en el eje transversal de las políticas públicas y propuestas de mandatarios y legisladores. Se consideraba que este asunto era fundamental para promover el progreso con justicia social y para fortalecer y ampliar la democracia, eran los planteamientos del presidente Virgilio Barco cuando creó la Comisión para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano en 1989.

La entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 marcó el paso hacia una nueva cultura del servicio público debido a que la Carta reconoce la soberanía del pueblo y define al Estado como Social de Derecho y prevalente del interés general. De esta manera la administración pública adquiere el carácter de aparato organizacional y práctica social de servicio, en calidad de mediadora de la demanda ciudadana y de la respuesta estatal a dicha demanda en términos de política pública (Younes, 1998).

Uno de los nuevos determinantes que exigía la nueva Constitución era el ajuste de las instituciones del gobierno central para garantizar la descentralización y la atención de las obligaciones sociales que tendrían a cargo el Estado, por lo cual entre 1992 y 1993 el presidente César Gaviria Trujillo a partir de la nueva Constitución Política tramitó leyes y formuló un alto número de decretos que liquidaban, fusionaban y reorganizaban entidades del Estado. La reforma significó un cambio trascendental en la orientación del Estado, se inspiró en el principio de la libertad de mercado que buscaba reducir el Estado, lo cual deja a la luz que se continuaba con los puntos del CW.

Garay (1994) afirma que las reformas introducidas en la administración Gaviria, concentradas en la apertura económica, fueron en contravía de la idea del Estado Social de Derecho que proclamaba la Constitución de 1991, debido a que le restaba

capacidad al Estado para solventar los desequilibrios sociales y se olvidó que el mercado por sí solo no puede suministrar los servicios públicos de manera eficiente y oportuna a toda la población, dada la desigualdad de oportunidades, por lo cual es el Estado quien tiene el papel de “*ente racionalizador del interés colectivo*”.

La administración de Ernesto Samper Pizano continuó con la implementación del modelo neoliberal de su antecesor, pero haciendo énfasis en el desarrollo social e institucional y en la competitividad. La nueva estrategia de desarrollo se fundó en un modelo que combinaba al esquema proteccionista e intervencionista de Estado y al neoliberalismo de mercado. Al decir de Cubides y Jiménez (2005), se abogó por la consolidación de una nueva estrategia de desarrollo fundada en la internacionalización de la economía, pero conservando las funciones esenciales del Estado como orientador del desarrollo, aunque redefiniendo mecanismos tradicionales de acción pública y diseñando instrumentos enteramente nuevos.

A finales de los noventa, la administración pública en Colombia seguía presentando altos índices de ineficiencia en la prestación de servicios, a pesar de estar en su gran mayoría privatizados, lo que se profundiza el no cumplimiento de la satisfacción de las necesidades básicas de la población, además por parte del gobierno del mal uso de los recursos públicos. La administración de Andrés Pastrana Arango por medio de la Ley 489 de 1998, buscó replantear el papel del Estado para hacerlo compatible con el nuevo modelo de mercado y de desarrollo económico hacia fuera, estimulando la competitividad de la estructura económica. Sin embargo, no sería esta ley la que marcaría un punto trascendental dentro de la gestión pública colombiana. Aunque en gobiernos previos ya se había hecho referencia al uso de tecnologías para optimizar la administración pública y las relaciones Estado-ciudadano, fue a partir del año 2000 donde se materializó la estrategia para masificar el uso de las TIC con el objetivo de modernizar las instituciones públicas y de gobierno, y socializar el acceso a la información pero sin modificar la estrategia de capacitación técnica y ética que requiere el funcionario público apto para su manejo, teniendo en cuenta la responsabilidad que va adquirir en el manejo y uso de los recursos públicos presupuestales con esta

instrumentación tecnológica, direccionados a proveer de bienes y servicios a la población en general, bien sea a nivel nacional o territorial.

2. De la Ley 80 de 1993 a la Ley 1150 de 2007

La introducción de las TIC como instrumento del proceso contractual dió lugar al fenómeno de la contratación pública por medios electrónicos, con la cual se busca transformar las prácticas y procedimientos de contratación tradicionales por las que ofrece la era digital.

Colombia no ha sido ajena a este proceso, aunque su implementación es bastante reciente, el país cuenta con una amplia normatividad que ha buscado desarrollar el tránsito hacia la contratación pública electrónica.

Posterior a la reforma administrativa de 1992 y debido a la nueva concepción de las relaciones entre el Estado y los particulares para la satisfacción de los intereses públicos, que se establece en la Constitución de 1991, en octubre de 1993 se expidió el Estatuto General de la Contratación Pública –Ley 80/1993– la cual intentó conciliar los nuevos términos de un Estado menos proteccionista, por un lado, y contratistas particulares que se unen al proceso contractual para hacer efectivo el lema de la competitividad, eficiencia y agilidad, por el otro.

El artículo 3 de la Ley 80 de 1993 establece la finalidad de la contratación pública como el *“cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”*. En cuanto a los particulares, el artículo establece que *“tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones”*.

La ley 80 de 1993 se distanció generosamente del anterior Estatuto de contratación⁸, Naranjo (2006, p.12-18) identifica varios puntos sobresalientes del nuevo régimen contractual: la ampliación del término entidades estatales; la generalización del término contrato estatal; la relevancia del concepto de servicio público e interés general; la consagración de los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva dentro de la contratación estatal; la generalización del procedimiento de selección del contratista por medio de licitación o concurso público; la ampliación del régimen de inhabilidades; el establecimiento de un sistema único de proponentes y la consagración de regímenes especiales, entre otros.

No obstante, los puntos que su momento fueron favorables para que el sistema de contratación fuera transparente y eficiente, prontamente comenzaron a cambiar. Por ejemplo, en lo concerniente a los regímenes especiales, fueron tan extensas las excepcionalidades que iban en detrimento de la transparencia y la equidad. No solo eso, como lo plantea la CTPC en un estudio del año 2007 sobre la transparencia en la contratación pública, los regímenes de excepción en determinados casos pueden servir de puente para la subcontratación y la omisión de las reglas y principios del estatuto general por parte de las entidades que están obligadas a acatarlos.

Paralelamente, el extenso régimen de excepciones hizo también que las licitaciones fueran una práctica poco común, ya que la mayoría de contratación se realizaba de manera directa⁹, lo cual generaba un ambiente propenso a la corrupción, dado que no se hacían visibles los procesos de selección del candidatos. Análogamente, la Ley no contaba con mecanismos de control internos y externos para las decisiones en materia de contratación, lo que seguía ampliando el espacio para el desarrollo de prácticas corruptas.

⁸ Antes de 1993, la contratación pública en Colombia se regía bajo la Ley 19 de 1982 y el decreto ley 222 de 1983.

⁹ La ley 80 de 1993 establece la forma de contratación directa en situaciones especiales que no hacen posible el proceso licitatorio, por ejemplo cuando el objeto del contrato contiene necesidades técnicas específicas que sólo pueden ser desarrolladas por un contratista en particular; cuando el costo de los bienes o servicios a contratar es bastante reducido y por ende es muy costoso adelantar un proceso licitatorio por un monto tan mínimo o cuando sucedan hechos considerados imprevistos que implican la acción rápida de las autoridades (Artículo 24, numeral 1).

Aunque las debilidades anteriormente nombradas fueron significativas al momento de modificar el Estatuto de Contratación de 1993, el acceso a la información contractual se convirtió en el mayor determinante para los cambios. La Ley 80/1993 no contemplaba la obligación de hacer públicos los cronogramas de ejecución de los contratos ni de hacer públicas las solicitudes de ajuste o cambios a los contratos en curso; tampoco estipulaba la obligación de publicar los resultados del monitoreo a la ejecución de los contratos; no existían listas públicas de contratistas sancionados por incumplimiento injustificado; como tampoco, los organismos de control estaban obligados a hacer públicos los resultados de las investigaciones relacionadas con actos de corrupción en la contratación pública. Éste problema estaba ligado profundamente con el uso de las nuevas tecnologías dentro del Estado y en la población en general.

Como se dejó esbozado cuando se hizo referencia a la administración de Andrés Pastrana, fue en éste gobierno donde se diseñó y se formuló la política de Estado *Agenda de Conectividad*, con la cual se dio paso a una nueva etapa en la Gestión Pública para el país, y para objetivos de ésta investigación, un cambio trascendental normativo en la contratación estatal.

A partir del CONPES 3072 de 2000, en el cual se desarrolla la *Agenda de Conectividad*, se comenzaron a expedir directivas, decretos y leyes para la implementación de las TIC en cada área de la administración del Estado. En materia de Contratación Pública por medios electrónicos, la Directiva presidencial 02/2000; el Instructivo de Políticas y Estándares para la publicación de información sobre contratación pública en Internet; el documento CONPES 3186 de 2002; el Decreto 2170/2002; el documento CONPES 3249 de 2003; el Decreto 3816/2003; el Decreto 3620/2004; el Decreto 2434/2006; y el Decreto 2178/2006, hacen parte del recorrido normativo que se llevo a cabo para llegar a la Ley 1150/ 2007.

El objetivo de la Directiva presidencial 02/2000 era continuar el proceso de la política *Agenda de Conectividad*. En el texto se dejaba claro que el Gobierno central sería el usuario modelo del programa, razón por la cual se desarrolló una estrategia específica,

Gobierno en Línea, ejecutado por medio del primer portal electrónico que le facilitaría a los ciudadanos, empresas, funcionarios y otras entidades estatales el acceso a la información de las entidades públicas: www.gobiernoenlinea.gov.co.

La formulación de ésta estrategia se encontraba dividida en tres fases: proveer información en línea a la ciudadanía por parte de entidades estatales; ofrecer servicios y trámites en línea a la ciudadanía y la contratación en línea. Sin embargo, el no tener en cuenta el contexto colombiano sobre el uso y el acceso a la tecnología, ya que el funcionario público carece de la capacitación puntual para poner en marcha la nueva tecnología con responsabilidad social y la falta de planificación y entendimiento sobre la meta planteada (realizar todos los trámites de contratación en línea, cualquiera que sea su modalidad, tiempo o lugar, en una fecha indicada) dificultó la consecución del objetivo.

Debido a las dificultades que se observaron en ese primer intento, a comienzos de 2002 un actor internacional importante entró a tomar la partida en el diseño de la política pública de contratación en línea: el BM que con el respaldo institucional del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la *Agenda de Conectividad* expidieron un documento donde se diseñaron las instrucciones básicas para las entidades públicas y poner en marcha la contratación en línea.

El documento BIRF-DNP de 2002, planteó la complejidad de la contratación en línea, ya que en Colombia, para ese entonces estaba asociada con publicar, interactuar y gestionar en forma electrónica, en el momento en que se produce y durante el tiempo que señala la ley, pero no se tenía en cuenta que implicaba la integración de sistemas de seguridad, confidencialidad y mecanismos de control gubernamental incorporados en la administración pública.

Para Laguado (2004, p.468), los grandes avances que propició este documento, fueron el de señalar, por primera vez, qué tipo de información debería ser publicada en internet, cuando debía incluirse esta información y cómo publicarla a través de las

páginas Web. Ésto generó una disciplina de publicación de información sobre contratación pública por medio de unos parámetros estándar.

Posteriormente, a finales de 2002, el DNP realizó un documento, que luego sería el CONPES 3186, titulado “*Una política de Estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública*”. El documento planteó la creación de un Sistema Electrónico Integral de Contratación Pública – SEICO-, el cual debía convertirse en el principal instrumento tecnológico de gestión para la contratación electrónica, que permitiera la interacción de las entidades contratantes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control. Para ello dispondría de herramientas para: facilitar la contratación en línea, garantizar la selección objetiva, divulgar los procesos contractuales y permitir un control posterior con transparencia y eficiencia, así como ofrecer al ciudadano la capacidad de opinar sobre la forma como se prevalece la ejecución de los recursos públicos.

El objetivo principal del SEICO era romper las barreras de información en las que la ineficiencia y la corrupción tenían un aliado, por lo que se pretendían adaptar herramientas del comercio electrónico a la realización de los cometidos de la función pública contractual.

Para Laguado (2004, p. 468), la creación del SEICO respondía a la problemática de la dispersión de información, ya que en un solo portal se encontraría todo lo referente a los procesos contractuales que se estaban llevando a cabo en el país, como también los futuros procesos que se adelantarían, información pertinente para los proponentes, los órganos de control y para la ciudadanía quien podría ejercer más fácilmente el control social.

Desde el punto de vista del control ciudadano, la información suministrada por el SEICO sería una buena herramienta que permitiría visualizar la contratación con recursos públicos, tanto de una manera individual para supervisar el desarrollo de un determinado proceso de contratación, como de manera integral por medio de indicadores que el mismo usuario podría construir.

Además del mecanismo informativo, el sistema brindará la posibilidad de realizar interacción electrónica, ésto es, el desarrollo de procesos de contratación electrónicos en los cuales, al reemplazar los documentos en papel por documentos electrónicos, se haría más ágil y transparente el proceso de contratación.

El desarrollo posterior al CONPES 3186 de 2002, se encuentra enmarcado en las Administraciones de Álvaro Uribe (2002-2006-). El primer Decreto que expidió, en cuanto a contratación pública por medios electrónicos, fue el 2170/2002, reglamentario de la Ley 80/1993, en el que se formularon dos medidas relevantes en cuanto a publicidad y transparencia. Primero, la obligatoriedad de las publicaciones electrónicas sobre procesos contractuales con el propósito de suministrar al público en general, la información que le permita formular observaciones sobre el contenido de los documentos, y segundo, se establecieron de conformidad con la ley, que las veedurías ciudadanas podrían desarrollar su actividad durante las etapas de los procesos de contratación, haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que administran y ejecutan el contrato y ante los organismos de control del Estado, todo esto en aras de buscar la eficiencia institucional y la probidad en la actuación de los funcionarios públicos.

De la misma manera, se dejó establecido en la norma, que las entidades estatales deberían convocar a las veedurías ciudadanas para realizar control social a cualquier proceso de contratación, caso en el cual se les suministrarían toda la información y documentación pertinente que no esté publicada en la página web de la entidad.

En octubre de 2003 el Consejo Nacional de Política Económica y Social expidió el documento CONPES 3249 “*Política de contratación pública para un Estado gerencial*”, el cual sustituyó al CONPES 3186 que no fue implementado. El CONPES 3249 propuso dos modificaciones substanciales. Primero, la expedición de un nuevo marco normativo que introdujera reformas en la Ley 80 de 1993, de manera que se eliminaran todos aquellos mecanismos que conducían a la omisión de los procedimientos de selección, a generar más espacios para la visibilidad de la gestión, a reconocer los diferentes

mecanismos para la divulgación de la información contractual y a fortalecer y consolidar mecanismos de participación ciudadana.

Segundo, el diseño de varias fases para la implementación de la contratación pública por medios electrónicos. Lo novedoso de estas fases radicaba en que se tenía en cuenta el contexto del país y se reconocía el avance en materia de conectividad y de utilización de las TIC que aún presentaban algunas limitaciones legales que impedían desarrollar en una sola fase la contratación electrónica, razón por la cual se establecieron prioridades de desarrollo inmediato y actividades de preparación previa para la fase posterior.

En el CONPES 3186 de 2002, se había esbozado el Sistema Electrónico Integral de Contratación Pública -SEICO-, pero con el nuevo CONPES, el 3249 de 2003, se empezaría a hablar del Sistema Integral de Contratación Electrónica (SICE). Aunque en sí, el objetivo del SICE era el mismo que el del SEICO, la diferencia entre ambos radicaba en su amplitud.

El SICE estaría integrado, además, por el sistema de información para la vigilancia de la contratación estatal¹⁰ y al Portal Único de Contratación (PUC), el cual sería puerta de entrada al SICE, permitiendo no sólo acceder y mostrar la información que el mismo reúne, sino también proporcionar herramientas de gestión electrónica de contratación a las entidades que las requirieran.

Un mes después y con una estrecha relación al CONPES 3249, se expidió el Decreto 3816/2003, por el cual se creó la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública (COINFO). Éste nuevo organismo sería el responsable institucional en materia de contratación electrónica y sus funciones se concentrarían principalmente en la mejora, mediante el uso de medios tecnológicos, de las relaciones de la administración pública con el ciudadano, con sus proveedores, y de las entidades de la administración pública entre sí y la optimización de la inversión en

¹⁰ Establecido en la Ley 598 del año 2000.

tecnologías de información y de comunicaciones de la administración pública, entre otras,

Entre el año 2003 y 2006 se discutieron en el Congreso de la República varios proyectos de ley, encaminados a la modificación de Estatuto de Contratación Pública, sin embargo ninguno de ellos superó los cuatro debates correspondientes. El hecho más importante en este periodo fue la creación de la Comisión Intersectorial de Contratación Pública (CINCO), por mandato del Decreto 3620/2004. El objetivo de la Comisión, siguiendo el artículo 2 del Decreto, era el de asegurar la coherencia y la coordinación de las actividades de las entidades públicas en materia de contratación pública; proponer la adopción de políticas públicas que orienten la gestión contractual de las entidades públicas hacia la reducción de los costos en su operación y transacción; proponer la adopción de medidas orientadas a fortalecer los escenarios de transparencia y visibilidad de la gestión contractual pública, y definir los parámetros para la implementación del SICE.

Para el año 2006 los intentos de modificar el Estatuto de Contratación se hacían cada vez más latentes. Se expidió el Decreto 2434/2006, por el cual se reglamentaba la Ley 80/1993, y modifica parcialmente el Decreto 2170/2002. En la norma se plantearon obligaciones para las entidades públicas, en lo que se refiere a la publicidad de los proyectos de pliegos o términos de referencia en el PUC; a la información contractual por medios electrónicos, y a los plazos para la utilización del Portal de Contratación.

En ese momento el PUC se había convertido en una herramienta clave dentro de la implementación de la contratación electrónica del país. Antes del Decreto 2434 de 2006 el portal funcionaba siendo un vínculo con las páginas web de las entidades públicas y los proveedores o ciudadanos interesados. Lo que cambió con el éste Decreto era que las páginas web de las entidades ya no suministran la información contractual cada una por separado, sino por el contrario toda la información estaría reunida en el portal bajo

los mismos estándares para todos, dando como resultado la facilidad de la búsqueda de información para los interesados.

Finalmente y antes de llegar a la aprobación y promulgación de la Ley 1150/2007, a mediados del 2006 se expidió el Decreto 2178/2006 por el cual se creó *“el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP- como un instrumento de apoyo a la gestión contractual de las entidades estatales, que permitirá la interacción de las entidades contratantes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control a través de la articulación de los servicios electrónicos ofrecidos por el SICE y los sistemas de información relacionados con la contratación pública que se encuentren a cargo del Gobierno Nacional.”*

Con la promulgación de la Ley 1150/2007 se materializaron las múltiples discusiones que habían surgido por la pertinencia o no de la Ley 80/1993. Sin embargo, se debe aclarar que la Ley 1150/2007 no cambió totalmente el Estatuto de Contratación de 1993, lo que hizo fue introducir modificaciones en aspectos tales como: los contratistas ahora pueden ser nacionales o internacionales, la selección de contratistas; la ampliación de la posibilidad de participación y competencia a proponentes pequeños; el fortalecimiento del Registro Único de Proponentes (RUP) para eliminar trámites y reducir plazos; la licitación pública como regla general; la adjudicación de licitaciones en audiencia pública; la extensión de la aplicación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades a toda la actividad contractual del Estado, como también le abrió las puertas a los contratistas internacionales, situación que estaba limitada en la Ley 80/1993.

En materia de contratación pública por medios electrónicos, la Ley 1150/2007 eliminó cualquier discusión sobre el ámbito de aplicación de la Ley de comercio electrónico¹¹ a todos los actos y documentos relacionados con la contratación pública electrónica (Peña, 2009). Particularmente el artículo 3° estableció *“la sustanciación de las*

¹¹ Ley 527 de 1999

actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas". Asimismo se incluyeron los nuevos temas: licitación pública y subasta inversa electrónica¹²; subasta inversa y métodos de venta electrónica para bienes del Estado, y se ampliaron las condiciones del SECOP, establecido en el ya citado Decreto 2178/2006.

Para Peña (2009, p. 110), la ampliación de las funciones de SECOP reflejaron la intención del Legislador de buscar un sistema íntegro, que permitiera el manejo y control de toda la información relativa a un proceso de contratación. Sin embargo, para él, se mantiene la necesidad de articular el SECOP con el SICE, aunque con la aclaración de que ambos sistemas deben mantener su autonomía con el fin de garantizar que la Contraloría General de la República, pueda ejercer cabalmente el control fiscal a la contratación pública electrónica.

Después de la promulgación de la Ley 1150/2007 hasta septiembre del año 2009 se han expedido 19 Decretos reglamentarios de la Ley, pero en cuanto al uso de los medios electrónicos en la contratación pública, el Decreto que aún tiene vigencia es 2474/2008 por el cual se reglamentó parcialmente el Estatuto de Contratación de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad y subasta electrónica.

El Decreto continuó haciendo expresa referencia a la publicidad del procedimiento contractual en el SECOP, y mencionó también los problemas de conectividad que le pueden surgir a algunas entidades por no contar con los adecuados recursos tecnológicos; en cuanto a las subastas electrónicas inversas, se estableció que las entidades deberán utilizar la plataforma tecnológica que ponga en funcionamiento el SECOP para realizar las subastas por medios electrónicos; otro de los puntos

¹²La Subasta Inversa Electrónica es un proceso de negociación de precios en tiempo real, a través de una herramienta en internet entre proveedores previamente habilitados por un comprador. Se denomina Subasta Inversa Electrónica porque, en contra del sistema tradicional, obtiene la mejor posición durante la negociación, el que menor precio oferte o la mejor combinación de distintos factores con diferentes pesos determinados por el comprador.

relevantes del Decreto es la suscripción del contrato estatal por medios electrónicos, lo que hace referencia a la utilización de la firma electrónica .

Como se observó a lo largo del presente acápite, el proceso de modificaciones del Estatuto de Contratación de 1993 fue un proceso extenso y en algunos momentos se tornó complejo para las entidades públicas implementadoras, partiendo del hecho que de ahora en adelante los proponentes pueden ser nacionales o extranjeros, pero hasta el momento la Ley 1150/2007 y el Decreto 2474/2008 constituyen un paso adelante en el camino normativo de la contratación pública por medios electrónicos. En el camino de la praxis todavía quedan pendientes cambios eminentes de capacitación de los funcionarios públicos tanto a nivel nacional como territorial para el manejo de las nuevas tecnologías, culturales, del proponente nacional, de la ciudadanía para decantar la información y de los órganos de control a favor del uso de los medios electrónicos y en defensa del manejo transparente de los recursos públicos.

2.1 La implementación del sistema de contratación pública en Bogotá D.C.

2.1.1 Antecedentes

El sistema de contratación pública en el D.C., no ha sido ajeno a todo el proceso normativo anteriormente nombrado, en algunos momentos ha tenido variaciones, producto del exceso de normas y de nuevos actores y organizaciones, que no tienen un papel definido frente al sistema existente, lo que en momentos confunde a la entidad implementadora del proceso de contratación por medios electrónicos.

Otras de las variantes que se han presentado en el D.C., es en lo concerniente a la modernización de la administración pública, mientras que a nivel nacional se ha buscado el camino del adelgazamiento del Estado a partir de las privatizaciones y de la restricción de la aplicación de un Estado Social de Derecho para atender la satisfacción de las necesidades básicas, en Bogotá se ha buscado un camino diferente, ya que el ciudadano se encuentra en eje transversal de la gestión pública y cumplir con la satisfacción de sus necesidades básicas es el principal objetivo. La administración de

Luis Eduardo Garzón (2004 - 2007) institucionalizó la responsabilidad por el servicio al ciudadano y estableció que ninguna función administrativa o actividad del Distrito tenía justificación si no aportaba un servicio o producto dirigido a satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Aunque el principio rector se enmarca dentro de los principios fundamentales de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de 1991, Bogotá se ha convertido en un modelo a seguir por la calidad de su gestión pública.

La directiva 002 de 2005 de la AMB planteó que *“el compromiso de la Administración Distrital en su conjunto y muy especialmente de los servidores a cuyo cargo está el servicio al ciudadano, es prestar un servicio más amable y efectivo a la ciudadanía, reduciendo y racionalizando trámites y ofreciendo mejores condiciones para la prestación de los servicios. Adicionalmente, el compromiso del Distrito Capital es poner en marcha mecanismos de información y comunicación entre la ciudadanía y la administración distrital.”*

2.1.2 Bogotá D.C. en materia de contratación pública electrónica

Hasta el 2002 Bogotá seguía los mismos lineamientos nacionales. Con la expedición del Decreto 2170/2002, el cual ordenaba la publicación de la información contractual por medios electrónicos, la administración distrital se propuso no solo cumplir el Decreto sino ir un paso más allá: colocar la información de los procesos que se adelantaban en todas las entidades distritales en un solo sitio, el Portal Contratación a la Vista (PCAV). El Alcalde Antanas Mockus, por medio de la circular 005/2002, les pidió a las distintas Secretarías de la Alcaldía Distrital que no iniciaran ningún proceso contractual que conllevara al mejoramiento de las páginas Web y que brindaran su ayuda para la implementación del portal de contratación distrital.

Para febrero de 2003 ya se encontraba a disposición de las entidades distritales y del público, la página www.bogota.gov.co/contratación, en la cual se encontraba toda la información sobre contratación del Distrito. Lo que se buscaba con este portal era centralizar la información en una sola página de Internet, para evitar confusión en el

público interesado en contratar con el Distrito, por lo tanto, todas las entidades distritales debían colocar en el PCAV, los procesos contractuales desde su inicio, hasta la liquidación de los contratos resultantes de dichos procesos.

En mayo de 2004, la Veeduría Distrital expidió una circular en la que establecía el carácter obligatorio de la inclusión de la información de los procesos contractuales que adelantaban las entidades distritales en el PCAV. También hacía mención a que la información allí incluida debía ser oportuna y veraz, a efectos de que las personas que visitan el portal pudieran conocer el avance de cada uno de los procesos contractuales. Finalmente señalaba a la Veeduría Distrital, como el organismo que ejercería el control, vigilancia y seguimiento del proceso de publicación de la información contractual en el portal.

En el 2006 y luego de la promulgación del Decreto 2434/2006, la AMB expidió una circular dirigida a las entidades distritales, donde hacía referencia a la obligación de publicar en el PUC, conforme con lo establecido en la citada norma. Sin embargo, debido a que no se contaba en el momento con la infraestructura tecnológica necesaria, para transmitir la información del portal de contratación de Bogotá al PUC, el Distrito debía continuar publicando la información en el PCAV hasta que se tuviera el mecanismo de transferencia automática de información entre los dos portales.

A partir de la promulgación de la Ley 1150/2007, se les hizo saber a las entidades distritales que la información contractual ya no sería publicada en el PCAV a partir del 1° de enero de 2008, de ese momento en adelante se debería utilizar el SECOP y no el PUC como se había indicado inicialmente. En el comunicado se mencionaba que el PCAV continuaría en operación por un periodo de tres años, únicamente brindando los servicios de alimentación y registro de etapas y documentos correspondientes a la ejecución de procesos contractuales adelantados en la vigencia 2007 hasta la publicación de las actas de liquidación; igualmente mantendría la consulta de la información contractual histórica reportada, por un periodo de dos años en PCAV. No obstante, durante el 2008 se debía mantener el servicio de operación normalizado para

el registro, publicación y consulta de la información concerniente a la contratación de las entidades del DC.

Luego de esta breve descripción del desarrollo normativo de la contratación pública por medios electrónicos en Bogotá surge la inquietud acerca de cómo se ha llevado a cabo la implementación de las normas y procedimientos, y si realmente se están dando lo que ellas plantearon o por el contrario se han presentado impedimentos técnicos, presupuestales o en materia de talento humano, que hayan impedido el desarrollo de los planteamientos que se plasmaron en el actual Estatuto de Contratación Pública colombiano. Este análisis se hará aplicando un cuestionario a funcionarios públicos, una organización privada y dos usuarios del sistema de contratación pública electrónica de Bogotá.

CAPÍTULO 3

TRABAJO DE CAMPO

1. Contexto del desarrollo del trabajo de campo.

El trabajo de campo de la presente investigación se realizó en Bogotá D.C., La muestra fue escogida previamente, teniendo en cuenta recolectar percepciones desde diferentes ópticas y de actores con suficiente conocimiento sobre el objeto de estudio. El medio para solicitar el encuentro con cada uno de ellos fue vía correo electrónico y por llamada telefónica. Ninguno de ellos se negó y aceptaron participar inmediatamente.

Para la elección de los funcionarios públicos, primero se identificó la entidad y luego se procedió a detallar el organigrama para seleccionar a la persona. En el caso de los usuarios, el primero de ellos fue contactado por ser un conocido y el segundo, de una lista de proponentes, de un proceso de selección abreviada, que proporciono la Secretaria General de la AMB. En la CTPC se contacto a la persona que maneja el tema de la contratación pública.

En lo que concierne al trabajo de campo, antes de iniciar el proceso, había preocupación, pues existía el imaginario de que llegar a un funcionario público iba a ser un proceso complejo y no brindarían información sobre sus labores, pero al momento de observar que las personas accedieron sin inconvenientes a los encuentros, favoreció el trabajo ya que se dio un clima de confianza.

Ninguno de los entrevistados se negó o se mostró molesto cuando se les solicito el permiso para grabar la entrevista, los funcionarios públicos entrevistados fueron consientes de que la información que manejan es de acceso público y más aún porque previamente se le había informado que se trataba de una investigación meramente académica.

Particularmente, de cada entrevista se puede resaltar lo siguiente:

Entrevista 1. Fue la primera persona que atendió al correo electrónico, respondió diez minutos después de enviado, lo cual ayudó al contexto del encuentro, pues se notó interés en participar y colaborar en la investigación. La visita a la Contraloría Distrital, se planeó porque son un órgano de control fiscal.

Vale la pena señalar que fue la entrevista más extensa de todas las seis, ya que se generó una buena comunicación, lo cual hizo que en muchos casos se abordaran diferentes temas a los propuestos en el cuestionario.

Se resalta de la entrevistada que es una mujer de aproximadamente cuarenta años, ingeniera de sistemas, con una larga trayectoria en el sector privado por lo que en muchas ocasiones se mostro en desacuerdo con los procedimientos del sector público. Aunque tiene un gran conocimiento en el sector tecnológico, en ningún momento exaltó por completo a las tecnologías, por el contrario, se noto más interesada en fortalecer el talento y capital humano que un proceso meramente tecnológico (anexo 1).

Entrevista 2. La entrevista estaba planeada para un jefe de área de la Veeduría Distrital, pero a último tiempo se le presentó una reunión, por lo cual delegó a un profesional especializado en el tema. Al principio de la entrevista los dos se encontraban presentes y realizaron una breve introducción al tema y las funciones que la Veeduría como órgano de control realiza en este sentido.

Aunque la comunicación no fue tan fluida como en la entrevista uno, el entrevistado se preocupó por responder las preguntas de la mejor manera posible y responder a las inquietudes que se iban generando.

Del entrevistado se puede mencionar que es un hombre de aproximadamente cuarenta años y abogado (anexo 2).

Entrevista 3. Estaba dirigida a inicialmente a una funcionaria de la Secretaria General de la Alcaldía de Bogotá, pero cuando se realizó el contacto y se le explicó el tema de investigación, ella sugirió que en la entrevista también se encontrara presente una

persona del PCAV. Ella realizó el contacto con la otra funcionaria y se acordó una cita conjunta en la Secretaria General.

Para ellas se tenía dirigido un cuestionario específico, pues como implementadoras de la estrategia de contratación electrónica se quería conocer su percepción del proceso desde sus inicios.

El desarrollo de entrevista fue bastante fluido y permitió que se resolvieran dudas, ya que cada una de las entrevistadas se complementaba desde diferentes perspectivas, ya que no se desempeñan en la misma área. Teniendo en cuenta que son funcionarias de la AMB, en todo momento exaltaron el proceso, y las dificultades y barreras que mencionaron iban dirigidas a problemas de la administración central, en ningún momento de la administración distrital.

De la funcionaria de la Secretaria General se menciona que es una mujer de aproximadamente cuarenta años, abogada y que ésta en su cargo desde la administración de Antanas Mockus. Ella resalto que nunca ha tenido ninguna investigación por malos manejos de su área. La funcionaria del PCAV, es una mujer de aproximadamente 35 años y con gran conocimiento tecnológico (anexo 3).

Entrevista 4. La persona que atendió la entrevista por parte de la CTPC, es la encargada de contratación pública, politólogo e internacionalista de aproximadamente veintiocho años.

Aunque la CTPC ha venido estudiando el tema de la transparencia en la contratación pública y por medios electrónicos, ellos tienen una visión general del proceso, debido a que no se han centrado en casos específicos como el de Bogotá (anexo 4).

Entrevista 5. El usuario uno es un hombre de aproximadamente cincuenta años, ingeniero foresta y le presta servicios de consultoría en materia ambiental al Distrito Capital.

De los entrevistados fue el que mayor desacuerdo mostró con el proceso de implementación de la contratación pública por medios electrónicos en el Distrito. Se percibe esta posición de acuerdo a la baja capacitación tecnológica del entrevistado para acceder al sistema, y las dificultades que se le presentan para el uso de este instrumento son la mayor barrera para que no perciba los beneficios del programa (anexo 5).

Entrevista 6. El usuario dos es un hombre de aproximadamente veintiocho años, ingeniero de sistemas y administrador de empresas, encargado de la sección de ventas de una empresa que vende insumos de industria y taller de artes gráficas.

El desarrollo de la entrevista fue muy concreto, el entrevistado se limitó a responder el cuestionario y en ningún momento abarcó otro tipo de temas. De acuerdo a su alto conocimiento tecnológico, las desventajas que planteó frente al proceso de contratación electrónica fueron muy pocas (anexo 6).

2. Diseño de la investigación.

Como lo menciona Hernández, Fernández y Baptista (2008, p. 686), las investigaciones cualitativas no se planean con detalle y están sujetas a las circunstancias de cada ambiente o escenario en particular. El diseño de este tipo de investigaciones va surgiendo desde el planteamiento del problema hasta la inmersión inicial y el trabajo de campo, pero también a lo largo del desarrollo va sufriendo modificaciones, básicamente en la forma de enfocar el objeto de estudio.

Específicamente, el diseño de la presente investigación es una yuxtaposición de una teoría fundamentada, con análisis de datos de codificación abierta, y finalmente la aplicación de un diseño de investigación-acción. Aunque resulta extraño la combinación de estos diseños investigativos, es justamente esta la ventaja de la exploración cualitativa: la oportunidad de salirse de parámetros fijados previamente como en una investigación cuantitativa. Esta cualidad permite tener la certeza, de saber que el trabajo final será una pieza única, dependiente exclusivamente de la calidad del

investigador para analizar el objeto de estudio, dentro de un entorno específico y con un trabajo de campo determinado.

Ahora bien, lo que plantea la teoría fundamentada, según Hernández, Fernández y Baptista, es que luego de tener los datos recolectados y se analicen por medio de un procedimiento sistemático cualitativo, como la codificación abierta, se generen supuestos que expliquen una acción o una interacción en un área específica (2008, p.687). Se resalta de este tipo de diseño investigativo, que es sensible a las expresiones de los individuos del contexto considerado. Por otra parte, la codificación abierta, es un paso de análisis de datos, donde el investigador debe revisar detalladamente el material de campo obtenido para analizar y generar, por medio de la comparación de los datos, una serie de categorías explicativas.

Por último, se toma el diseño de investigación-acción, ya que este tiene como finalidad aportar información que guíe la toma de decisiones para programas, procesos o reformas estructurales. Lo que este tipo de diseño pretende, básicamente es mejorar la calidad de acción de un proceso en una situación específica, partiendo de problemas prácticos y vinculados con un ambiente o entorno (p.706). Este tipo de diseño es importante porque a la hora de plantear las conclusiones y recomendaciones, se tendrá presente generar información valiosa para optimizar el proceso de implementación de la contratación pública por medios electrónicos en el DC.

En cuanto a la muestra que se tomó para la aplicación de las entrevistas, es importante dejar claro, que el primer objetivo era obtener diferentes percepciones sobre un mismo fenómeno. Aunque hubiera sido más enriquecedor para los resultados finales haber contado con un mayor número de entrevistados, la capacidad operativa y de análisis delimitaron la muestra a siete individuos, pertenecientes a distintos sectores de la sociedad: un funcionario de la Contraloría Distrital; un funcionario de la Veeduría Distrital; dos funcionarios de la Secretaría General de la AMB; un funcionario de la CTPC y dos contratistas del DC.

El tipo de cuestionario que se le realizó a cada uno de los entrevistados fue de preguntas generales o abiertas, para que cada uno de ellos diera la percepción sin estar sujeto a un conjunto de conceptos previos. Aunque se manejaron tres tipos de cuestionarios, el de órganos de control (anexo 1), entidad implementadora (anexo 2) y usuarios (anexo 3), todas las preguntas estaban dirigidas hacia las mismas categorías.

3. Interpretación de los datos recolectados por categorías (ver matrices de análisis de datos, anexo 7)

3.1 Elementos favorables de la contratación pública electrónica en Bogotá D.C.

La respuesta más común de los entrevistados cuando se les preguntó acerca de la favorabilidad de la contratación pública por medios electrónicos fue en lo referente al ahorro de tiempo y la simplificación del proceso contractual. De estas dos categorías se desprenden elementos como la facilidad y rapidez para disponer de la información y la estandarización en la que se presenta.

De los anteriores elementos se entiende el porqué la Veeduría Distrital planteó que la utilización de medios electrónicos en la administración pública acerca el ciudadano a ella, convirtiéndose en una de las principales ventajas, pues rompe las barreras que hace algunos años le impedía a la población enterarse de lo que estaba sucediendo con la ejecución de los recursos públicos.

Al hablar del rompimiento de barreras se está haciendo alusión a la masividad y cobertura resultantes, pues los medios electrónicos se convierten en la herramienta más apropiada para llegar a más personas y facilitarles a ellas la comunicación con los servidores públicos y la vigilancia de las tareas que realizan.

Es importante mencionar que solo uno de los dos usuarios entrevistados y las funcionarias de la AMB hicieron referencia a la claridad y facilidad de uso del portal de contratación distrital. Esto que indica que la forma en que está estructurado el portal permite que los nuevos usuarios accedan a la información contractual allí publicada con alta facilidad.

3.2 Elementos desfavorables de la contratación pública electrónica en Bogotá D.C.

Desde el punto de vista meramente tecnológico, se plantea como la mayor desventaja del portal de contratación distrital, las fallas del *hosting*¹³, que en el momento en que se producen hace que el sistema se bloquee y que ningún usuario pueda acceder a la información publicada, de lo que se deduce que la capacidad de la plataforma sobre la cual está instalado el PCAV es bastante limitado.

Para la Contraloría Distrital, la no validación de la información se constituye en un elemento desfavorable. Ellos hacen alusión a esta falla porque son un órgano de control fiscal y la información que le rinden las entidades a través de los medios electrónicos no es de calidad, y el auditor aparte de hacer su control al manejo del presupuesto, tiene que confirmar la información, debido a que el software solo analiza que la información esté completa, que no se pase a la siguiente etapa si la anterior no se ha cumplido, que se cumplan fechas (eficiencia) pero lo que no hace el sistema electrónico es validar la información, no se sabe si la información rendida por la entidad es verídica, lo que quiere decir que aunque haya eficiencia no se puede asegurar que haya eficacia.

La siguiente desventaja, mencionada por la CTPC, es en lo referente al uso y conocimiento de la herramienta tecnológica. Se debe tener en cuenta que en un país como Colombia, altamente desigual, no toda la población cuenta con los conocimientos tecnológicos para utilizar este tipo de herramientas, ni con los recursos para acceder a los equipos necesarios para tal fin.

Finalmente el usuario uno hace referencia a una serie de elementos desfavorables como la manipulación de la información, el incumplimiento de fechas y la eliminación de espacios de participación, que anteriormente le permitían a los proponentes llegar a acuerdos sobre los pliegos de condiciones. Con estos planteamientos el usuario está expresando cierta desconfianza en la contratación por medios electrónicos.

¹³ En español alojamiento web. Es el servicio que provee a los usuarios de Internet un sistema para poder almacenar información o cualquier contenido accesible vía Web.

3.3 Elementos de transparencia en la contratación electrónica en Bogotá D.C.

Para la mayoría de los entrevistados, la contratación pública por medios electrónicos genera transparencia en la medida en que el sistema no engaña, todo queda registrado, el día que se hizo, la hora, el usuario, etc., lo que permite tener un control del proceso; el segundo elemento generador de transparencia para los entrevistados fue lo relacionado al fácil acceso a la información pública, lo cual permite que el ciudadano interesado, ya sea en contratar o en vigilar, pueda remitirse sin menores inconvenientes al portal y realizar su averiguación.

Para la CTPC y el usuario uno, el proceso contractual sigue sin ser muy transparente y es necesario que se cumplan otro tipo de procesos, más allá de la elemental publicación de la información del Estado en un sistema masivo. Para ellos, como para la funcionaria de la Contraloría Distrital, la transparencia es algo más profundo, que proviene principalmente de las personas, de la cultura y del cumplimiento de la normatividad, para evitar la manipulación de información y las prácticas corruptas.

3.4 Elementos de control fiscal en la contratación pública electrónica en Bogotá D.C.

Como se mencionó en los elementos desfavorables, la entrevistada de la Contraloría Distrital hizo referencia a la validez de la información. Ella toma este aspecto como la desventaja más importante, porque en el ejercicio del control fiscal la calidad de la información brindada es esencial, de otra forma se estaría fiscalizando información falsa.

En lo referente a ventajas de la contratación pública electrónica para el control fiscal, ella menciona el ahorro de papel y la rapidez en la disponibilidad de la información. Hace énfasis en lograr una cultura, principalmente en los funcionarios públicos, de uso de tecnologías y de honestidad para lograr la transparencia de la gestión pública.

3.5 Elementos de control social en la contratación pública electrónica en Bogotá D.C.

El elemento en común, para todos los que hicieron referencia al control social, fue en lo concerniente a que la tecnología le permite al ciudadano tener a su disposición toda la información, con lo cual puede jugar un rol más activo al estar informado de cómo están siendo administrados los recursos públicos, ya que antes del uso de la tecnología en las tareas gubernamentales, si algún ciudadano estaba interesado en ejercer control social tenía que hacer una labor igual o más dispendiosa que la que debían hacer los proponentes para conocer una nueva convocatoria. Más dispendiosa en la medida en que unos años atrás acceder a la información del Estado era un trámite bastante complejo, puesto no se contaban con herramientas útiles eficaces.

Ahora, el ciudadano que encuentre alguna irregularidad en la información publicada, los medios electrónicos también ofrecen un espacio para que el ciudadano pregunte o denuncie si es el caso. Las funcionarias de la AMB mencionaron la existencia de un link de control social en el portal, destinado especialmente para que la población realice vigilancia.

3.6 Mecanismos para capacitar a la población

En cuanto a los medios que están usando las entidades distritales para fomentar el uso del portal y al mismo tiempo, para enseñar a la ciudadanía que desconozca el proceso contractual por medios electrónicos, las funcionarias de la AMB hicieron alusión a una capacitación que realizaron recién puesto en marcha el PCAV, lo que quiere decir aproximadamente 6 años atrás. Actualmente realizan una capacitación anual a usuarios y a funcionarios de las entidades públicas, a estos últimos con el fin de que reproduzcan la información si algún ciudadano se remite a ellos.

Debido a que la Veeduría Distrital es un órgano de control, ellos se han enfatizado en capacitar a la población en el tema del control social. Al mismo tiempo que enseñan esto, le explican a la ciudadanía como funcionan cada una de las áreas de la gestión pública para que ellos sepan claramente sobre que parte ejercer el control.

La Veeduría Distrital aparte de contar con importantes mecanismos de control social como las veedurías ciudadanas, ahora cuenta con la Casa del Control Social, donde constantemente están realizando capacitaciones a niños, jóvenes y adultos.

3.7 Sugerencias para mejorar el instrumento.

Este ítem se relaciona directamente con el de elementos desfavorables, pues las sugerencias están directamente relacionadas a fortalecer aquellos puntos débiles.

La primera y más común sugerencia fue en lo referente a ampliar la capacidad del servidor para evitar las congestiones y que el sistema se caiga. La segunda, fue en lo referente a realizar cursos permanentes de actualización tecnología y normativa, debido a que estos dos elementos cambian constantemente y modifican las reglas del juego.

Los usuarios hicieron referencia a un sistema de alarmas que le informe al proponente, oportunamente, sobre los cambios en los pliegos de condiciones, que a veces son tan pequeños que el proponente no se entera, pero estas pequeñas modificaciones alteran las condiciones del proceso, por lo que hace necesario que ellos estén plenamente informados. También hicieron mención al cumplimiento de las fechas y a la publicación total de los contratos, sin importar la cuantía.

La CTPC planteó, hacia futuras implementaciones electrónicas, la necesidad de que las transiciones sean paulatinas, pues un cambio drástico origina un conflicto principalmente para el usuario, ya que en la mayoría de los casos a ellos les cambian las reglas del juego de un día para otro. Este sería el caso para cuando se ponga en ejecución el SECOP; la sugerencia sería que Bogotá siguiera publicando en su portal por un amplio periodo hasta que sus usuarios y la ciudadanía en general conozcan y sepan manejar el nuevo sistema.

4. Análisis transversal

Luego de haber conocido las percepciones que tienen los entrevistados sobre la contratación pública electrónica implementada en Bogotá desde el año 2003, se puede

percibir que el proceso electrónico ha contribuido a generar transparencia y control social. También que, el acceso a la información es la mayor ventaja que el sistema electrónico ofrece, debido a que ha eliminado barreras para obtener la información pública. Antes de la implementación de este proceso, las personas interesadas en contratar con el DC debían remitirse a cada una de las entidades para saber que convocatorias se habían abierto y a cuales de ellas podía presentarse. En muchos de estos casos se hacía necesario que la persona interesada realizara una fila para solicitar información adicional y luego pagara las fotocopias si quería recibir la información en físico. Este es solo el caso de una entidad, pero si aquel ciudadano o empresa quería conocer otros procesos, entonces debía realizar el mismo procedimiento en cada una de las entidades que visitaba.

A pesar del aumento en la percepción de transparencia en el proceso contractual de Bogotá, debido a que es un software es el encargado de realizar la totalidad del ciclo, desde la etapa precontractual hasta la ejecución de contrato, y bajo un estricto cumplimiento de tiempos y sin saltos, todavía persiste cierto clima de desconfianza en algunas personas, ya sea porque no tienen el suficiente conocimiento tecnológico y prefieren los métodos tradicionales o porque existe una mirada más amplia al proceso que se exige el acompañamiento de más mecanismos para lograr una verdadera y perdurable transparencia en la totalidad de la gestión pública.

Paralelo a la transparencia siempre va estar el control, ya sea social, fiscal, político o administrativo, y en la misma medida en que se ha generado transparencia, se percibe también favorabilidad en cuanto a control social y fiscal. Del primero, porque ahora se cuenta con un gran controlador, el proponente. Son justamente ellos quienes más van a estar pendientes del transcurso del proceso, para evitar y estar atentos de beneficios a unos pocos. Aunque esto no quiere decir, el blindaje total para que la corrupción no pase, desafortunadamente el elemento de capacitación ética y cultural que ha acompañado a los colombianos en su diario vivir y hasta que no se empiecen a generar cambios en valores, principalmente desde los gobernantes y funcionarios públicos, la ciudadanía los seguirá viendo como algo normal, malo, pero en muchas ocasiones

necesarios para la consecución de los fines individuales pero no en defensa del bien común.

En cuanto al control fiscal, punto de conexión entre el control político y administrativo, todavía hay muchas cosas por fortalecer, principalmente relacionado con los funcionarios públicos encargados de procesar información y de rendir los informes a la Contraloría Distrital. Ellos deben concientizarse de que la responsabilidad que acarrea una firma digital, es la misma que una firma hecha físicamente que acierra fe pública, por lo que deben rendir los informes de gestión, de las entidades a las que pertenecen, cierta, válida y con calidad y garantizadas, para que no siga sucediendo lo que expuso la funcionaria de la Contraloría Distrital, que cuando otra entidad, ya sea a nivel nacional o territorial, le pide información, ellos la entregan, pero advierten que no está totalmente validada, para salvaguardar su responsabilidad.

CONCLUSIONES

- De los modelos económicos y políticos que llegaron a América Latina a finales de los ochenta, apoyados por organismos internacionales, se observa la perdurabilidad de la universalización de las TIC, la cual, aunque ha mostrado valiosos beneficios, también va en el favorecimiento de los preceptos del mercado y adelgazamiento del Estado, pero aún, si los gobiernos no las implementan correctamente, se podría estar virando hacia un Estado Ausente.
- Las TIC se han convertido en las mejores aliadas para el desarrollo de estrategias que buscan la modernización, transparencia y eficiencia de la gestión pública. La rapidez y masividad que plantean se convierten en su mayor ventaja y el desconocimiento hacia cómo usarlas en su mayor desafío. Sin embargo este no ha sido motivo para que las Administraciones trunquen su implementación, sino por el contrario en un logro que deben alcanzar.
- Aunque en la Ley 1150/2007 se dejaba claro que a partir del 2008 todas las entidades públicas debían publicar en el SECOP, los proponentes de ese sistema solo pensaron en los resultados, pero no en el medio e instrumentalización para alcanzarlos, porque hasta noviembre de 2009 (fecha de la última visita al portal), Bogotá seguía publicando la información contractual en su portal (<http://www.bogota.gov.co/cav2/html/cav.jsp>) y no en la pagina del SECOP (<http://www.contratos.gov.co/puc/>) como establece la norma.
- El exceso normativo se ha convertido en una barrera para continuar el proceso de implementación y fortalecimiento de la contratación pública electrónica en Bogotá, debido a que cuando la administración distrital planea una nueva herramienta, los responsables del SECOP frenan el proceso, argumentando que pronto estará listo este sistema, pero a punto de completarse dos años de cuando, supuestamente, el PCAV dejaría de publicar información reciente, todavía no hay señales de la implementación del SECOP.

- La implementación de medios electrónicos en el proceso contractual distrital ha generado transparencia, en la medida en que la información es de libre acceso y se presenta en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos interesados, sin embargo las entidades implementadoras han dejado de lado aspectos como las capacitaciones pertinentes para educar y capacitar a sus funcionarios y a la población sobre el uso y ventajas de las tecnologías en las tareas gubernamentales, lo cual ha generado que la información contractual no llegue a nuevos usuarios, sino que por el contrario solo llegue a usuarios privados específicos. Esto sucede porque las entidades distritales e implementadoras encierran el concepto de transparencia, solo como el acto de publicar la información, más allá de formar a sus empleados y a la ciudadanía para que aprovechen este tipo de espacios con respecto a su veracidad y confiabilidad.
- En cuanto al control se observó que la política de contratación en línea ha generado resultados positivos, en la medida en que ha hecho más eficiente y ágil el intercambio de información entre entidades públicas, usuarios y ciudadanía, sin embargo es importante trabajar en el tema de capacitación ética de los empleados públicos, especialmente en lo que concierne a la veracidad de información, la cual no depende de los medios electrónicos sino de los funcionarios que la manejan.
- La masividad que concibe los medios electrónicos se convierte en la mayor ventaja para el ejercicio del control social en el Distrito Capital, ya que permite un fácil acceso a la información a la cual el ciudadano, superando las falencias en tiempo real, ya que anteriormente se tardaba días en acceder. Igualmente el hecho de que la totalidad del proceso contractual este publicado en el portal, ha generado que los mismos contratista estén pendientes de cada paso y estando alerta de posibles irregularidades o deficiencias. Es un aspecto positivo que los proponentes aparte de ser usuarios del sistema ejerzan labores de vigilancia, teniendo en cuenta su papel competitivo en el proceso.

RECOMENDACIONES

- Independientemente del modelo económico y político que se esté implementando para el desarrollo de la gestión pública, es importante que los gestores tengan en cuenta la implementación de instrumentos tales como la contratación electrónica, que brinden la transparencia del uso de los recursos públicos, ya que éstos pasaron a ser manejados por particulares y se requiere tener seguridad y certeza de su uso estricto, para lo cual fueron destinadas, además es importante que se deje actuar a las administraciones públicas, especialmente a las territoriales, quienes deben ser consientes que las principales barreras para la implementación de herramientas tecnológicas son: la resistencia al cambio por algunos actores y segundo la falta capacitación y de conocimiento para el uso de estas herramientas por parte de funcionarios públicos y de la ciudadanía, por lo cual, antes de seguir generando estrategias tecnológicas, deben enfocarse en de promoción y difusión hacia los beneficios de la herramienta y segundo, capacitación y facilitación de instrumentos de acceso, al igual que la disminución de la brecha digital.
- Aparte de romper las barreras tecnológicas, los gobiernos deben promocionar la participación de la ciudadanía en la gestión pública, pero que esta participación sea a partir del interés del ciudadano por conocer como están siendo manejado sus recursos públicos, especialmente los que son objeto del sistema de contratación electrónica.
- Debido a la publicidad y masividad que resulta de la implementación de los medios electrónicos en las tareas gubernamentales, y el énfasis que se le ha puesto al acceso libre a la información del Estado, el gobierno nacional y el poder legislativo, debe generar las garantías para acceder a esta información por medio de normatividad clara sobre el libre acceso a la información, donde se especifique qué información del Estado es confidencial y se explique por qué se restringe su acceso. Esta normatividad, debe contener también la creación de comisiones dentro de los órganos de control que se encarguen de vigilar la información que se brinda, como

también las herramientas jurídicas que deben tener los ciudadanos en caso que les nieguen información solicitada.

- Colombia va por buen camino hacia el fortalecimiento tecnológico para mejorar las labores gubernamentales. La expedición de la reciente Ley 1341/2009 o Ley de TIC, sumada a la ley 1150/2007 lo demuestran, pero es un camino que se debe seguir construyendo, con capacitación para su implementación y manejo, publicidad y mejoramiento continuo de los instrumentos, pero principalmente para percibirla como un insumo al servicio de la ciudadanía, de la administración gubernamental, de los órganos de control y de una valiosa herramienta para ejercer control administrativo, fiscal, político y social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Libros:

BENAVIDES, José. (2004) *El Contrato Estatal: entre el Derecho Público y el Derecho Privado*, Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

CLAROS, José. (1999). *Control fiscal un instrumento para el desarrollo*. Bogotá, Ecoe Ediciones.

HERNÁNDEZ, R.; FERNÁNDEZ-COLLADO, C. y BAPTISTA, Pilar. (2008). *Metodología de la investigación*, 4° ed., México, McGraw-Hill

GARAY, L. J. (1994). “Acerca de la reforma estructural y del nuevo papel del Estado. Una nota a propósito del caso colombiano”. En: *Gobernabilidad y Reforma del Estado*. Santafé de Bogotá. Asociación Colombiana Para la Modernización del Estado.

MARTÍNEZ, José. (2007). *Nueva Gerencia Pública*. México, Universidad Autónoma del Estado de México.

OSBORNE, D. y GLAEBER, T. (1994) *La reinención del gobierno la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona, Paidós.

PEÑA, D. (2009) “Principio de Publicidad, Sistema Electrónico de Contratación Pública, publicación de contratos”, en: Benavides, J.L y Santofimio, J.O. (comps.) *Contratación estatal: estudio sobre la reforma del estatuto contractual*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 97-119

SUÁREZ, G. y LAGUADO, R. (2007). *Manual de contratación pública electrónica para América Latina bases conceptuales, modelo legal, indicadores, parámetros de interoperabilidad*. Santiago de Chile. CEPAL

YOUNES, Diego. (2006). *Derecho del Control Fiscal: Vigilancia para una Gestión Transparente de lo Público*. Bogotá, Academia Colombiana de la Abogacía, Asociación Mundial de Transparencia, Grupo Editorial Ibáñez.

YOUNES, Diego. (1998). "Las Reformas del Estado y de la Administración Pública en el Siglo XX" Escuela Superior de Administración Pública.

Documentos de revistas:

LAGUADO, R. (2004, diciembre), "La contratación pública electrónica en Colombia" en, *Universitas Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas* No.108 (Dic. 2004), pp. 335-455.

Documentos tomados de Internet:

ARAYA, Eduardo. (2004). "Tres perspectivas para observar el gobierno electrónico" [en línea], disponible en: http://www.idrc.ca/uploads/user-S/12018092991MiguelPorrua_coPublicacion.pdf, recuperado: 15 de octubre de 2009.

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. (2004). "El control social a la administración pública en Colombia" [en línea], disponible en: <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/publicaciones/cuaderno8.pdf>, recuperado: 10 de octubre de 2009.

CRIADO, J.I; Ramilo, M.C. y Serna, M.S. (2002), "La necesidad de teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una propuesta Integradora" [en línea], disponible en:

http://www.cnti.ve/cnti_docmgr/sharedfiles/gobiernoelectronico4.pdf, recuperado: 15 de mayo de 2009.

CUBIDES, J. y Jiménez, C. (2005) “Las narrativas de las reformas estructurales en la elite intelectual colombiana: escenarios, actores y decisiones de política en la década de los noventa.” [en línea], disponible en: http://www.espaciocritico.com/articulos/rev05/n5_a05.htm#_ftn2, recuperado: 5 de octubre de 2009

CUNILL, Nuria. (2006). “La transparencia en la gestión pública: ¿Cómo construirle viabilidad?” [en línea], disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=2315250>, recuperado: 12 de octubre de 2009.

GARCÍA, Isabel María (2007). “La Nueva Gestión Pública: evolución y tendencias” [en línea], disponible en: http://www.ief.es/Publicaciones/Revistas/PGP/47_GarciaSanchez.pdf, recuperado: 20 de septiembre de 2009.

LEÓN, María Elena. (2003). “El control de la administración pública en Venezuela: la transparencia como limitante” [en línea], disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047336.pdf>, recuperado: 24 de septiembre de 2009.

RAMÍREZ, Álvaro. (2004) “Bases del Centro internacional en gestión y Compras Públicas, Universidad de Chile” [en línea], disponible en: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/ramiralb.pdf>, recuperado: octubre 10 de 2009.

REVUELTAS, Andrea. (1996). “América Latina y la crisis de los años ochenta” [en línea], disponible en:

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=59502302>, recuperado: 20 de septiembre de 2009.

ROYO, Davis. (2002). "Gobierno electrónico y participación: factores de éxito para su desarrollo" [en línea], disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043801.pdf>, recuperado: septiembre 20 de 2009.

SALVADOR, Miguel. (2002). "Gobierno electrónico y gobiernos locales: transformaciones integrales y nuevos modelos de relación más allá de las modas" [en línea], disponible en: <http://www.clad.org/boletin/boleta014.html>, recuperado: mayo 5 de 2009.

SABA, Roberto. (2003). "El Derecho de la Persona a la Información" [en línea], disponible en: <http://www.mejordemocracia.gov.ar/Publicaciones/EI%20derecho%20de%20la%20persona%20a%20acceder.pdf>, recuperado: 7 de octubre de 2009.

TOMASSINI, Luciano. (2002), "Reforma y modernización del Estado" [en línea], disponible en: <http://books.google.com.co/books?id=12UAocXKUF0C&printsec=frontcover#v=onepage&q=&f=false>, recuperado: 12 de septiembre de 2009.

URRUTIA, Cristian. (2007), "Sobre el principio de transparencia y publicidad en los actos de la Administración del Estado" [en línea], disponible en: <http://www.sanpedromejorcomuna.cl/documentos/accesoinformacion.pdf>, recuperado: 5 de octubre de 2009

Documentos jurídicos y gubernamentales:

Colombia, Congreso Nacional de la República (1993), “Ley 80 del 28 de octubre de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de contratación de la Administración Pública”.

Colombia, Andrés Pastrana Arango (2000), “Directiva presidencial número 02 del 28 de agosto de 2000, Gobierno en Línea”.

Colombia, Banco Mundial, Departamento Nacional de Planeación (2002), “Políticas y Estándares para dar cumplimiento a la Fase 3 de la Directiva Presidencial 02 de 2000” [documento de trabajo]

Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2002), Documento CONPES 3186. “Una política de Estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública”.

Colombia, Álvaro Uribe Vélez (2002), “Decreto número 2170 del 30 de septiembre de 2002, por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1993, se modifica el Decreto 855 de 1994 y se dictan otras disposiciones en aplicación de la Ley 527 de 1999”.

Bogotá D.C., Antanas Mockus (2002), “Circular número 005 de 2002, sobre Contratación a la Vista”.

Colombia, Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2003), Documento CONPES 3249. “Política de contratación pública para un Estado gerencial”.

Colombia, Álvaro Uribe Vélez (2003), “Decreto número 3816 del 31 de diciembre de 2003, por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública”.

Bogotá D.C., María Consuelo del Río Mantilla (2004), “Circular número 005 del 18 de mayo de 2004, sobre la publicación de la información contractual”

Colombia, Álvaro Uribe Vélez (2004), “Decreto número 3620 del 3 de noviembre de 2004, por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Contratación Pública”.

Colombia, Álvaro Uribe Vélez (2006), “Decreto número 2434 del 18 de julio de 2006, por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1993, se modifica parcialmente el Decreto 2170 de 2002 y se dictan otras disposiciones”.

Colombia, Álvaro Uribe Vélez (2006), “Decreto número 2178 del 29 de junio de 2006, por el cual crea el sistema Electrónico para la Contratación Pública”.

Colombia, Congreso Nacional de la República (2007), “Ley 1150 del 16 de julio de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y transparencia en la ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”.

Colombia, Álvaro Uribe Vélez (2008), “Decreto número 2474 del 7 de julio de 2008, por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad, selección objetiva, y se dictan otras disposiciones”.

Páginas de Internet:

<http://www.carlosvicentederoux.org>

<http://www.internetworldstats.com>

<http://www.legifrance.gouv.fr>

<http://www.bogota.gov.co/cav2/html/cav.jsp>

ANEXOS

Anexo 1

Entidad: Contraloría Distrital

1. *¿Cree usted que es benéfico para el ejercicio del control social la aplicación de medios electrónicos en la contratación pública de las entidades gubernamentales de Bogotá D.C?*

Si, definitivamente la tecnología si juega un papel muy importante en mejorar el ejercicio del control fiscal y social, tanto para las entidades gestoras de ejecutar bien los recursos de los ciudadanos, así como para el ciudadano porque tiene a su disposición toda la información en calidad, oportunidad y tiempo. Concentrémonos específicamente en el tema de la contratación, si bien es cierto la Contraloría ha hecho un esfuerzo grande en invertir en recursos tecnológicos en avanzar en desarrollos que permiten tener la información de manera oportuna, efectiva, consistente, tenemos unas falencias grandísimas.

Concretamente con el tema de contratación y con la información que recibe la Contraloría para hacer su control fiscal. Yo me voy a centrar en lo que es la Contraloría y lo que es el ejercicio del control fiscal utilizando la tecnología como herramienta.

Nosotros en nuestro proyecto de inversión en la Contraloría hicimos un plan con la pasada Administración. Lo que se hizo inicialmente fue diagnosticar todas las falencias y se empezó a definir estrategias. Lo primero que se hizo fue suministrar para todos los funcionarios sus maquinas de última tecnología, donde tuvieran sus herramientas informáticas que son muy importantes para su trabajo diario. Lo que es un buen Excel, Word, una buena velocidad, que tengan herramientas de conectividad, que haya un correo electrónico que funcione y con buena capacidad. De eso nos preocupamos en una parte, de otra, nos preocupamos por crear un centro de cómputo con una

infraestructura importante en servidores y en sistemas de información, concretamente en la información que nos rinden los sujetos de control. Se compró, se adquirió un software estándar para “matrizarlo” nosotros con la cuenta, ¿qué es la cuenta? La cuenta es la información que nos rinden los sujetos de control ya sea mensual, trimestral o anualmente, que son el insumo para nuestros auditores para hacer sus auditorías, entonces antes nos llegaban lo arrumes de papel, eso se cambio completamente. Ya en cada caso cada uno tiene sus formatos, anexa documentos y lo envía electrónicamente. En el mismo momento que ellos lo envían los auditores, teniendo en cuenta la composición de la Contraloría, entonces tenemos una dependencia encargada de cada sector de la ciudad, sector salud, social, movilidad, etc. En el caso del sector salud pertenecen unos sujetos de control: Secretaria de Salud, Integración Social, Hospitales, entonces estos señores piden una información específicamente a sus sujetos de control, sea en formatos o sea en informes, por ejemplo informes de gestión o formatos establecidos como el de contratación, que relaciones los contratos, el número del control, el valor, el vencimiento, etc. Esa información la envía cada sujeto de control que llega a los auditores de la sectorial de salud. Ellos ya tienen programado un Plan Anual de Auditoria en el que ellos toman esa información y empiezan a trabajar. Entonces cual es la ventaja, hay varias ventajas. Una es la oportunidad, ya no tenemos que esperar que vengan todos los sujetos de control y lleguen al año siguiente, dos es el ahorro de papel que estamos tendientes a eso, ya no tenemos esas montañas de papel que eran ineficientes y tres que tenemos la disponibilidad, el tiempo, llego la información y ya se tiene.

2. *¿A su juicio cuales son los elementos favorables y desfavorables de la contratación pública electrónica implementada en el Distrito?*

Pero hay un inconveniente y es que la calidad de la información no me la valida el sistema de información, es decir, si los señores de los hospitales no me escriben los contratos completos o no me escriben la toda la información completa, obviamente acá hay un tema de validación, que me diligencien todos los datos, que la fecha está dentro de un rango específico, que sea consistente el número de los contratos consecutivos,

cosas de esos estilo se validan dentro de la aplicación, pero quien dice si el contrato coincide es el auditor, pero son dos tareas diferentes, una es validar la calidad de la información, es decir que lo que me dijo por el sistema de información sea cierto y dos es entrar a mirar si esos recursos están bien ejecutados, si ese contrato correspondía con la misión de la entidad. Entonces el auditor tiene una doble funcionalidad: primero mira si la información que llega es cierta, completa y veraz y posteriormente tiene que hacer su tarea de control fiscal. Entonces en la medida en que se culturice mas a los funcionarios de que la herramienta es el insumo principal para su trabajo y los sujetos de control entiendan que ellos están certificando, porque ya lo tenemos con firma digital, que lo que envían es cierto, por eso en caso de que no sea cierto la Contraloría tiene la facultad de sancionar a quien no envié la información de manera completa. Entonces esa es una herramienta que es valiosa en ese sentido, pero también hay un desgaste de validación, es lo que quiero plantear, las dos situaciones. Mientras no exista una cultura en ambas partes, como al interior de nuestros auditores porque ellos tienen un promedio de edad de 45 años, que tecnológicamente no están adaptadas, es diferente a jóvenes profesionales. Entonces el proceso de hacer todas las implementaciones ha sido muy desgastante, afortunadamente hemos logrado tener el proyecto por 6 años. Yo veo que el principal obstáculo en este tipo de implementaciones es en la cultura, en la mente, tanto de los sujetos de control como de los auditores, ellos todavía necesitan los papeles. Hay una dificultad que no solo es acá, en otras dependencias estatales. Entonces uno diría que no hay plata, plata hay, los recursos están, entonces no hay un desarrollo acorde, pero eso es falso. Todo está dado, pero mientras no exista una vacuna con la que uno les inyecte la tecnología el tema va a seguir en proceso, pero esa ha sido la mayor dificultad. El proceso cuando se inicio para enviar todo por vía electrónica, después de estar acostumbrado a hacer carpetas y carpetas físicas, pero era impresionante, además la corrupción que se generaba en ese momento, no solo por la información que llegaba sino porque el señor que recibía la cuenta en la Contraloría, eso vergonzoso decirlo, pero era un riesgo, el señor negociaba con los sujetos de control el tiempo , en cambio al sistema no se engaña: se rindió la información el día que es y a la hora que es. Hasta para los mismos

directivos ha sido complicado. Yo donde encuentro el centro de la transparencia, en las personas, a mi la tecnología me puede ayudar, me puede dar claridad, pero si uno es honesto como sujeto de control rinde la información completa, clara, con calidad y yo como auditor solo voy a verificar, son las personas las que hacen el proceso yo no lo veo tanto del tema de tecnología, porque si hay alguien que engaña a la tecnología son las personas. Entonces estos procesos son casi que culturales y mientras las personas no estén comprometidas y convencidas con lo que están haciendo, la prueba esta que llevamos 3 años ya rindiendo cuentas, ya los sujetos de control lo conocen, pero la calidad de la información no es la que esperamos. Y somos el primer sistema de información en el país que tiene ese tipo de información, hasta la presidencia nos ha venido a pedir información de contratación de Bogotá. Tenemos que decir que le entregamos pero no está validado, la fuente original es el sujeto de control pero no tiene la validez correspondiente. Tenemos que salvaguardar nuestra responsabilidad de entregar información que después no sea cierta.

¿En cuanto al SECOP? Yo pienso que debería haber un SECOP pero bien concebido. Es decir que fuera una herramienta administrativa que le gestionara el tema de contratación a la entidad y no se volviera en una tarea adicional para la entidad, es que ese es el problema de los sistemas de información. Se pretende es que se rinda la información mediante medio electrónicos pero no se piensa al interior de la entidad que es una carga de trabajo. Entonces que hacen las entidades: cumplir el requisito. Entonces yo lo vería beneficioso si fuera una solución integral, entonces si la presidencia invirtió un peso en el sistema electrónico de contratación para todas las entidades del Distrito, acá está el estándar y usted “parametrice” de acuerdo a su operación y la medida que va pasando quien va tomando la información es quien controla, sea la presidencia o el órgano de control, pero no sistemas de información que obligue a hacer nuevos tramites, yo pensaría que esa es la solución ideal, en la medida en que no se constituya en una carga adicional sino que en la operación normal del trabajo se van registrando las actividades y de cualquier forma se van consultando. Volvemos a lo anterior, la herramienta electrónica no le da calidad a la información.

Anexo 2

Entidad: Veeduría Distrital

1. *¿Cree usted que es benéfico para el ejercicio del control social la aplicación de medios electrónicos en la contratación pública de las entidades gubernamentales de Bogotá D.C?*

Si claro, es un mecanismo que facilita y acerca el ejercicio de la Administración Pública hacia los únicos beneficiarios que deben ser los ciudadanos y de esa manera, en la medida en que tengan un interés directo en los resultados de los diferentes procesos de contratación pues va a resultar en el ejercicio de los derechos de las personas.

En cuanto a contratación la Veeduría Distrital se encuentra al tanto de los procesos más importantes que se adelantan en el Distrito a través de algunos de los funcionarios o de contratistas. Dado la precariedad de recursos no alcanzamos a llegar a todas las áreas posibles, teniendo en cuenta que el Distrito está organizado en 12 sectores que a su vez tienen entidades supremamente grandes. Para solo mencionar una, por ejemplo la Secretaria de Habilidad, tiene entre otras la ETB y el Acueducto, que en materia de contratación son verdaderos “monstruos”, ¿pero qué hace la Veeduría de manera más concreta para que las personas puedan acercarse a ese mecanismo habilitante para hacer control social?, a través de la delegada para la participación ciudadana se han habilitado diferentes cursos que se enseñan a las personas a hacer control social. Hace poco termino uno bastante grande donde se capacitaron miles de personas en Bogotá en ese ejercicio de control social, y una de las herramientas que se les dotaba era precisamente era las de utilizar los mecanismos electrónicos para hacer ese control social.

Desde esta delegación también se implementa a las entidades que lo piden, porque también hay entidades que solicitan dada la credibilidad que la Veeduría Distrital ha ganado en ese escenario, acompañamientos desde de las fases iniciales de los

procesos contractuales hasta la etapa de la adjudicación, entonces por ese lado tenemos un frente bastante grande para cubrir esos intereses de los ciudadanos.

El problema, hay varios, primero que todo es que los intereses no son los mismos para todo el mundo y los que se interesen por distintos eventos en materia de contratación pues serán las personas que están dentro del mismo proceso y las veedurías ciudadanas, básicamente, que son las personas que intervienen, opinan, impugnan, denuncian presuntas irregularidades que nosotros en algunos de los casos tratamos de verificar.

En cuanto a la ciudadanía si intervienen, individualmente lo hacen, algunas personas se notan interesadas sobre diferentes procesos, principalmente que son de mucho impacto. Hay algunos casos que son muy sonados recientemente como el de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, la encargada de manejar el tema de Doña Juana y el problema que hubo, es un asunto donde la Veeduría ha intervenido y ha prevenido y ha alertado sobre posibles asuntos que puedan afectar futuras contrataciones. En ETB, en el IDU, ahora mismo en la Secretaria de Movilidad.

Digamos que por una parte ese sería uno de los frentes de trabajo que tiene la Delegación para la contratación administrativa y otro sería el posterior, que es verificar como fue la gestión contractual de las entidades en determinados periodos. Le apuntamos de manera concreta a los procesos y a las entidades donde haya mayor impacto frente a la ciudadanía beneficiaria, frente a las solicitudes que hagan las entidades y a los montos de la contratación. Entonces hacemos un seguimiento para observar cómo fue el ejercicio de las entidades frente a esos contratos que están o ya ejecutados o en ejecución.

Una de las herramientas que utiliza básicamente la Veeduría Distrital y que ilustra permanentemente para que se mantenga al día, a eso obedece la circular 005 de 31 de marzo de 2009 emitida por la Sra. Veedora Distrital, para que las entidades actualizan y

mantengan actualizada la información básicamente de la contratación, desde los planes mismos de contratación que es obligación hasta los procesos en sus diferentes etapas.

Nosotros a través de la página de *Contratación a la Vista*, que es la pagina institucional del Distrito, mantenemos un monitoreo, sobre todo cuando vamos hacer la vigilancia de la gestión y cuando vamos a mirar posibles sitios administrativos donde vamos a hacer acompañamientos.

Una de las labores que nosotros tenemos que verificar. Es una de las actividades que nosotros confrontamos, es una obligación desde la misma Ley 80 y del Decreto 2474 y la Ley 1150, que esa información sea útil, lo que implica que sea actualizada y que evidentemente sea veraz, porque ese es un instrumento público, de dominio público, el cual solamente se puede alimentar por medio de las entidades Distritales o a través de un órgano centralizado se va alimentando, o sino imaginase lo que podría pasar si la información que se difunde allí es falsa.

2. *¿A su juicio cuales son los elementos favorables y desfavorables de la contratación pública electrónica implementada en el Distrito?*

Se debe tener en cuenta que no todos los procesos son iguales, por ejemplo en una subasta inversa. La tecnología puede fallar, y cuando se hacen las pujas electrónicas y en un momento determinado el sistema podría caerse y entonces como es en un espacio de tiempo determinado no podrían pujar los presuntos proponentes. Este sería un tema a fortalecer, no es que sea malo.

En términos generales las bondades de la tecnología son mayores que las debilidades. Habrá cosas que de pronto no les convencen a las personas.

3. *¿Qué capacitación está brindando la entidad para generar cultura de uso de esta nueva modalidad de contratación pública por medios electrónicos?*

A través de la Delegación para la participación y el control social de la Casa del Control Social de carácter general. La contratación es solo uno de los aspectos a controlar por parte de la ciudadanía. La Veeduría capacita formando, niños, jóvenes y adultos en la materia del control social en general. Esta Delegación a su vez presta asesorías de ejercitar en el uso de mecanismos electrónicos de vigilancia.

En la Casa del Control Social tenemos una sala de sistemas para que la ciudadanía pueda entrar y ejercitarse desde ese punto para ejercer control social, pero todo depende del interés personal. También se les da capacitación en contratación, en los cursos que brindamos en la Casa del Control Social.

4. *¿Qué modificaciones sugeriría usted que se le hiciera a la implementación de este proceso para tener mejor acceso y mejores resultados?*

Es necesario fortalecer la plataforma de sistemas que permite la sostenibilidad de las páginas de contratación. Si usted hiciera un ejercicio en horas pico, las 10 am o las 3 pm, se va a encontrar que si usted va a hacerle seguimiento a un proceso contractual entra a alguno de los link, para poder regresar se tiene que salir de la página. También que se hicieran cursos de actualización permanentes en esa materia, la tecnología va cambiando día a día.

Anexo 3

Entidad: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C

1. *Desde el punto de vista de ustedes, de encargadas de la implementación de la contratación pública por medios electrónicos en el Distrito, podrían contarme como ha sido este proceso.*

Funcionaria 1: Lo que se hizo inicialmente fue tomar el Decreto que nos regia, el 2170/2002, y lo que nosotros hicimos fue traducir ese Decreto de un lenguaje normativo a un lenguaje netamente técnico, a uno de Software, para que simplemente las entidades y los usuarios ciudadanos tomaran el portal y que al ingresar a él estuvieran cumpliendo lo que decía el Decreto paso a paso. Entonces que hicimos, tomamos el portal y empezamos a desarrollar cada una de las fases pero a un nivel de Software, de tecnología, con todas las implementaciones con todas las fases, con todas las etapas, cumpliendo y verificando que se cumplieran los tiempos.

Empezamos inicialmente con unas entidades, como 4 Secretarías Distritales y progresivamente fuimos ingresando a partir del año 2003 al resto de las entidades distritales, teniendo en cuenta que el decreto exige que se haga un cumplimiento es por ordenador del gasto, en ese caso el Distrito tiene aproximadamente 500 ordenadores del gasto incluyendo los hospitales distritales que son los únicos que no publican en nuestro portal. En ese orden de ideas nos damos cuenta que en el portal están publicando alrededor de 480 entidades distritales cada una de manera independiente. Entonces se organizó una gran matriz que es la que maneja acá la Secretaría General. Nosotros tenemos la administración de esa plataforma tecnológica pero a cada una de las entidades se les asignó un password, un usuario y cada uno ingresan a la misma matriz pero con sus datos específicos a registrar en su propio módulo los procesos de contratación y toda la información que tienen que ver con la contratación distrital.

Entonces lo que nosotros hicimos fue que segmentamos el software en 3 grandes módulos: el primero de planeación contractual, el segundo de procesos en curso y el tercero de contratos adjudicados o celebrados. Que sucede, que después de que cada uno de los usuarios (entidades) ingresan su información y el sistema lo que va haciendo es que transfiere de manera automática de un módulo a otro, porque eso es la contratación es un circuito consecutivo ascendente. De tal manera que es el sistema el que lo va llevando a los siguientes módulos, de tal manera que es el sistema el que va

haciendo el seguimiento de que etapas se está cumpliendo. El sistema no permite que se alimente una etapa que aun no corresponde o que se alimenten etapas que supuestamente ya debieron haber sido quemada. Entonces el sistema va haciendo un control estricto, exacto, del momento de la contratación en la que se encuentra, que es lo que esta publicado en el Portal Contratación a la Vista.

Que ha pasado, iniciamos originalmente con el Decreto 2170 pero después empezó el Estado a cambiar la normatividad y entraron nuevos Decretos.

Funcionaria 2: Me gustaría hacer una aclaración, estaba expedida la Ley 80/1993 y se expidió un reglamentario que fue el 2170, que señalaba como obligación de las entidades estatales la publicación de los proyectos de pliegos de condiciones y los pliegos de condiciones definitivos y señala una serie de actos que tienen que publicarse. Nosotros en el Distrito decidimos hacer un Portal donde entraran todas las entidades para que cualquier ciudadano que quiera contratar con el Distrito no tenga que entrar a cada una de las entidades. Uno de los objetivos del Distrito es brindar la facilidad que desde una misma página se puedan consultar todos los procesos contractuales del Distrito, se quiso que el ciudadano no perdiera tiempo entrando a todas las entidades, sino que un solo Portal encontrara todas las entidades.

Las bondades que este sistema ofrece a la ciudadanía son infinitas. Porque antes del software de contratación, lo que tenía que hacer el ciudadano que quisiera contratar con el Distrito era pasearse por toda Bogotá con su carpeta llena de hojas de vida y pasándola en todas las entidades, por toda la ciudad mirando si le registraban su información en una base de datos, sin una posibilidad real de que pudiera ser llamado para contratar. Entonces qué pasa, al unificar en un solo punto toda la información contractual estamos cumpliendo el Decreto, por una parte, de todas las entidades del Distrito, pero a los ciudadanos los estamos centrando en un único directorio de proponentes. Eso no lo pide el Decreto pero es una de las bondades que ofrece el Portal de Contratación a la Vista. Nosotros armamos un gran directorio de proponentes, para que ellos se registren en nuestro sistema y al registrase, por una parte ellos

reciben diariamente en su correo electrónico todos los procesos que entraron al portal ese día y eso le ahorra dos días de trabajo al ciudadano porque de una vez le estamos mostrando los procesos para que el participe, de cuantías mayores o de cuantías mínimas, pero todo se le está informando. Por otra parte, al registrase él en el portal de Contratación a la Vista ya se abolieron completamente las hojas de vida físicas, se abolió el paseo por toda la ciudad porque él simplemente registro su hoja de vida en el sistema y es el sistema quien se encarga de mover la información a decisión y criterio del ciudadano. El ciudadano lo único que debe hacer es sentarse en el computador y entrar a ver en cuál de esas 480 entidades quiere participar o en cuál de los procesos, simplemente dándole una clave que se les asigno al momento de ingresar su información en el portal.

Funcionaria 1: adicionalmente a las bondades apuntan a todas las direcciones. Por una parte, le facilito el trabajo a las entidades distritales porque se estandarizo la información, se estandarizaron los formatos de registro de información, todo de acuerdo al Decreto. Por otra parte, es el ciudadano el que sale ganando porque él puede registrarse en cualquier proceso que el necesite consultando la totalidad del proceso, desde la misma planeación, los estudios previos hasta la liquidación del contrato para ejercer seguimiento y veeduría ciudadana.

Toda la información contractual se encuentra en el portal y se ha ido actualizando a medida que se van generando los Decretos. Al expedirse una nueva norma nosotros la analizamos y lo traducimos técnicamente para hacerle las modificaciones pertinentes al software, luego unas pruebas y luego entramos en operación. Podemos decir con toda confianza y seguridad que hoy en Colombia el único portal que está cumpliendo con toda la normatividad de tener sus procesos contractuales unificados es el de Contratación a la Vista del Distrito.

2. *¿Qué capacitación está brindando la entidad para generar cultura de uso de esta nueva modalidad de contratación pública por medios electrónicos?*

Funcionaria 2: Precisamente cuando empezó lo que fue el tema del portal de contratación nosotros sacamos un aviso en el periódico y la gente podía venir acá y nosotros le decíamos cómo hacer para que ellos pudieran ingresar su información al sistema. Nosotros entendíamos que tocaba hacer esa etapa de capacitación porque los proponentes no estaban acostumbrados al tema de la página de Internet. Cuando sacamos es aviso indicamos que podían ir a cualquier CADE y los funcionarios públicos les brindarían la capacitación sobre el tema, sin embargo no hubo mucha asistencia durante esos seis meses que realizamos esa capacitación.

Funcionaria 1: Anualmente hacemos una capacitación a todos nuestros usuarios y entidades, pero vale la pena aclarar que en cada entidad no tenemos un solo operador, tenemos entre 3 y 4 por lo tanto nosotros estamos haciendo capacitaciones aproximadamente a 2000 funcionarios en el año, para mantenerlos actualizados en el software. Teniendo en cuenta la competencia de la Secretaria General es administrar una plataforma tecnológica, lo que nosotros hacemos es capacitar a las funcionarios que agregan la información al portal y como son ellos los que tienen la relación directa con el ciudadano proponente, ellos están en la capacidad de capacitar, enseñar a los ciudadanos que quieren participar en sus procesos. Claro, después de 6 años que el portal ha estado en operación ya los ciudadanos son los que mejor manejan el portal más que uno. Ellos son los primeros que están monitoreando el sistema, en este punto de la evolución tecnológica a todo nivel ya realmente no es necesaria la capacitación directa a los ciudadanos porque ellos mismo han ido mejorando sus posibilidades de acceso, porque son ellos los interesados en conseguir un trabajo.

Las capacitaciones se hicieron al principio porque era algo innovador y era necesario y los ciudadanos no conocían el Decreto, había mucha desconfianza, todo lo nuevo genera rechazo. Hoy en día las mejoras que se le han hecho al portal han sido por la participación de la ciudadanía y sus sugerencias. Son ellos en muchos casos los que

nos han sugerido las variables de búsqueda. Por ejemplo en cuanto a los módulos que te comentaba al principio, cada uno tiene entre 8 y 9 criterios de consulta, ósea nos se nos quedo por fuera ninguna opción de buscar, lo cual te facilita las cosas. Por ejemplo tú puedes buscar por palabra, por fecha, por valor, estado de los procesos, por tipo de proceso, por modalidad de contrato, por cualquiera de los rangos, es simplemente de lógica encontrar la información.

Funcionaria 2: De pronto a ti se te hizo un poco complejo el proceso porque entras y eres nueva, pero las personas naturales y jurídicas que contratan con Estado ese es su campo y tienen que conocerlo perfectamente. Si a mi alguien me llama y me pide que le explique o que le ayude con mucho gusto lo hago, porque uno entiende que para proponentes pequeños, por ejemplo el carpintero, el señor de la ferretería no manejan la tecnología como lo hace una firma de constructores. En este momento ellos ya deben involucrarse, hace poco se expidió un nuevo Decreto 3576 en el cual se establecen unos procedimientos para los contratos del 10% de menor cuantía donde tú tienes que consultar diariamente las páginas para saber que entidades necesitan comprar. El comercio electrónico me obliga a estar al tanto de todas las publicaciones o si no me salgo del mercado y poder vender. Eso se ha vuelto una exigencia.

Si bien es cierto cuando se expidió la Ley 80/1993 y después el Decreto 2170 y se señalo esa primera fase de en el publicación en el portal. Luego con ley 1150/2007 muchos procesos de vuelven electrónico y aparece la subasta electrónica, la comunicación es interactiva, cada vez la normatividad va hacia el futuro, a que todo sea en línea. Toda esa publicación que se da por Internet tiende a que todo sea más transparente y que sea más pública. Antes en un pliego de condiciones si tú no ibas hasta la entidad a leer el pliego de condiciones tu no podías participar, no lo conocías. Ahora el solo hecho de que este publicado tu lo puedes mirar, analizar antes no.

Ahora como cambio la concepción que había y el contratista del Estado se convirtió en un colaborador del Estado y lo que se quiere es facilitarle a ese colaborador que pueda contratar con el Estado. El colocarlo en un portal, el poder consultar y bajar un pliego de

condiciones, lo que les permite a ellos es no gastar tiempo en desplazamiento y dinero en fotocopias y transporte, de que se pueda acceder más fácil a la información del Estado, además que el Estado contrata el 35% del presupuesto nacional entonces si uno mira el Estado es el máximo contratador a nivel nacional y si tu quieres participar y contratar eso te obliga a capacitarte.

Funcionaria 1: Algo adicional a lo que hablábamos de los ciudadanos. La responsabilidad de estar absolutamente capacitado para participar no es del Estado hacia el ciudadano, es del ciudadano. Simplemente por ley de competencia democrática. Cuando se maneja información netamente en línea, por democracia se debe mandar todo por internet, la participación del ciudadano debe ser netamente en línea. Es la responsabilidad más del ciudadano que de nosotros de capacitarse, la responsabilidad de nosotros como entidades estatales es cumplir una norma y la responsabilidad del ciudadano es capacitarse adecuadamente para participar de acuerdo a la exigencia de la norma.

En cuanto al SECOP, viene desde la Ley 1150/2007, este sistema ha venido saliendo sin estar listo un software. Entonces lo hicieron al revés lo que nos ha impedido que nosotros avancemos continuamente porque en varias ocasiones nos frenan nuestra tarea en el Portal de Contratación a la Vista, lo que se busca con el SECOP es hacer un portal como Contratación a la Vista pero a nivel nacional. Nunca hemos logrado tener clara la información por parte del Ministerio de Comunicaciones quienes manejan lo relacionado al programa Gobierno en Línea, que son los que manejan el SECOP, que nos digan cuando vamos a arrancar. En ese sentido que hacemos nosotros si somos los garantes por parte de la Alcaldía si tenemos que cumplir una norma, sacar circulares y decirles a las entidades distritales que nos han informado en el SECOP.

Hace un mes estuve reunida con Gobierno en Línea diciéndoles que necesitábamos saber que iba a pasar porque se suponía que a partir de 2009 las publicaciones de la información contractual se harían en el SECOP, ellos me dijeron que hasta ahora se

iban a hacer unas pruebas piloto a comienzos de 2010, lo quiere decir que por lo menos hasta el 2011 entregaremos usuarios al SECOP.

Funcionaria 2: Lo que se quiere con el SECOP es centralizar los procesos contractuales en el mismo Software, ellos han tenido problemas para la implementación, porque dentro de las metas que ellos se formulado no es solo la publicación de los proyectos de pliego, las evaluación, etc., sino que se quiere que haya unos pliegos estándar y ciertas condiciones en materia contractual que utilicemos todas las entidades públicas del Estado. Nosotros como Secretaria general quisimos hacer parte de ese programa piloto y hemos participado de capacitaciones para mirar cómo funcionarían los pliegos estándar, mirar cómo se enviaría la información. Pero eso ha estado bastante lento, hasta el momento ha sido fallido. Una vez entre en funcionamiento el SECOP nosotros entramos con él.

3. *¿Qué barreras se han presentado para la implantación de la contratación pública por medios electrónicos en el Distrito?*

Funcionaria 1: Cuando nuestro *hosting* se cae o no hay servicio, pues ninguna entidad puede entrar a publicar información y ningún usuario puede acceder a buscar información, digamos que esa ha sido nuestra principal barrera. Porque por ejemplo las otras barreras que eran el conocimiento del Internet, no solo por los ciudadanos sino por parte de las entidades, quienes al principio tuvieron mucho rechazo hacia publicar en internet, porque la gente quería su propia gobernabilidad local y no querían entregar su información, pero no se trataba de entregarla, se trataba de reportarla en un Software. Esa primera barrera se supero en el primer año de funcionamiento y además cuando la gente ya vio los resultados de tener la información unificada y estandarizada.

La barrera por parte de los ciudadanos es la falta de conocimiento o el temor a registrar o manejar información internet.

4. *Se debe tener en cuenta la brecha digital que existe y que para toda la población no es fácil contar con los medios tanto físicos como de conocimiento para acceder a esta herramienta.*

Funcionaria 2: Claro que si, por eso te comentaba el proponente pequeño que pensábamos que no tenía acceso a la tecnología pero ellos se han ido capacitando y han ido accediendo. Igualmente la normatividad se los exige o sino no pueden acceder, se quedan por fuera del mercado. Pero la gente ha sido muy recursiva y encuentra los medios de hacerlo. Por ejemplo los proponentes pequeños, un carpintero o el señor de la ferretería, cuando llegan a una subasta y se ve al señor de 50 años, él contrata a un joven para que le colabore. Eso es lo que está pasando cuando no se tiene conocimiento en tecnología.

5. *¿Para ustedes la utilización de medios electrónicos en la contratación pública del Distrito está generando escenarios de transparencia?*

Yo pienso que sí, porque el hecho de publicar en un Portal de Contratación eso le da mayor publicidad a los procesos, mientras que antes si tú no te dirigías a la entidad a consultar no lo conocías, quienes se acercaban eran 20 personas. Ahora cuantas personas acceden diariamente al portal, tenemos el promedio en 14.000 visitas diarias. Eso es lo que lo hace más transparente, la pluralidad y la posibilidad de observación no solo de proponentes, sino de ciudadanos.

Anexo 4

Entidad: Corporación Transparencia por Colombia

1. *¿Cree usted que es benéfico para el ejercicio del control social la aplicación de medios electrónico en la contratación pública de las entidades distritales?*

Creo que es benéfico en la medida de que haya otra serie de mecanismos que complementen el tema de uso de medios electrónicos. Si bien la contratación

electrónica facilita el proceso de contratación, en que lo hace más eficiente y transparente porque acude a la publicidad por medios masivos, considero que en materia específica del control social debe estar acompañado, no solamente de la publicidad y las transacciones a nivel electrónico, sino que debe estar acompañado de otros procesos tradicionales de publicidad, como periódicos, carteleras, convocatorias directas, y adicionalmente se debe publicar y convocar.

Efectivamente los medios electrónicos existen, pero hay otros tantos. Nosotros creemos que uno solo no sirve, tiene que estar articulado con otros tantos para que efectivamente sirvan. Más aún porque el tema electrónico requiere una capacitación y requiere de conocimientos. De por sí que el tema de la contratación es técnico y agregarle una barrera más, como lo es el tema de cómo funciona un sistema de información, se vuelve más complejo.

Entonces la entrega de información directa a los interesados por parte de la entidad, la convocatoria directa y las veedurías ciudadanas van a facilitar, aunque nosotros le apostamos al tema electrónico por su masividad y por la eficiencia que representa.

2. *¿A su juicio cuales son los elementos favorables o desfavorables de la contratación pública por medios electrónicos en el Distrito?*

Es favorable en la medida en que Bogotá tiene un avance en cuanto a desarrollo, conectividad, acceso gratuito a Internet en ciertas partes como bibliotecas, adicionalmente la cobertura es mayor y la gente en Bogotá maneja más los medios electrónicos, por tanto es un plus que no tiene otras ciudades del país.

Es vacío que todavía no se esté implementando el SECOP, la ley permite que las entidades realicen sus transacciones electrónicas, pero la debilidad está en que no ha sido reglamentado todavía cómo va a ser el uso del SECOP en cuanto a subasta inversa, porque por ahora el software no está listo, y lo que pasa es que empresas privadas están prestando ese servicio y lo que cobran estas empresas está directamente

relacionado con el nivel de ahorro que la entidad tiene, entonces si la entidad más ahorra, más le cobra la empresa y eso se vuelve un riesgo, es necesario reglamentar, que haya unos precios estándar de acuerdo al tipo de producto que se va a contratar, hay un vacío en esa materia, porque se está prestando para que se disminuyan unos riesgos de corrupción pero para que se favorezcan otros porque eso está moviéndose en el sector privado.

3. *¿Cree usted que la implementación de la contratación pública por medios electrónicos tiene la suficiente difusión para que los interesados en contratar puedan acceder a ella?*

A nivel nacional hay una deficiencia en cuanto a la publicidad de la contratación. El Portal Único de Contratación no es de fácil uso, los interesados en un proceso tiene que surtir una serie de pasos, conocer el número del contrato, tener claridad la dependencia que promocionando el producto que quiere contratar. El portal no es fácil acceso, no todos los ciudadanos lo entienden, entonces eso está bloqueando. El punto es saber hasta dónde es claro esto para la ciudadanía y para quienes lo es.

4. *¿Qué modificaciones sugeriría usted que se le hiciera a la implementación de este proceso para tener?*

Que la transición hacia la contratación pública fuera paulatina, reglamentado, tener claro cuáles son las empresas que van a prestar el servicio de contratación electrónica.

Hay responsabilidad de las cámaras de comercio y de las mismas entidades en facilitarle el uso a los posibles interesados, tiene que ser una estrategia conjunta donde el Estado tenga un único mecanismo para ofrecer su contratación electrónica, no a través de agentes privados o de diferentes software, tiene que haber uno solo y que todos conozcan y que aquel que esté interesado en contratar con el Estado sepa que hay un sistema único por el cual puede contratar y que tiene unas reglas y un funcionamiento eso ya ayuda a que se entienda como funcionan.

5. *¿Para usted el instrumento de la contratación pública por medios electrónicos está generando escenarios de transparencia en la Administración Distrital?*

Debería generar escenarios de transparencia, en la medida en que cumple con un factor importante como lo es la publicidad, no obstante para nosotros la transparencia es el que viene detrás de la publicidad acompañado del cumplimiento de las normas, cumplimiento de los tiempos, de los plazos establecidos, invitación directa a interesados, invitación directa a proveedores que hasta el momento no se está dando.

Sí hay un escenario de publicidad, pero hay un escenario de transparencia que se debe dar. Que efectivamente la publicidad ayuda a la transparencia sí. Pero debería haber un tercero que logre desde afuera identificar si las cosas se están publicando en tiempo real. De nada sirve que yo tenga un sistema electrónico que me este publicando, que me este permitiendo hacerlo de forma ágil si los mismos pliegos de condiciones siguen estando atados, si me sigo apoyando en temas técnicos para alterar las condiciones de un contrato, sino tengo claros los criterios de evaluación, si no hago identificación de riesgos y la transparencia va mas allá, al proceso. Todos estos mecanismo electrónicos son de publicidad, más no de transparencia. La transparencia viene del proceso entero.

Anexo 5

Usuario 1

1. *¿La contratación pública por medios electrónicos simplifica o hace más complejo el acceso a la información para contratar con la Administración Distrital?*

Simplifica, pero de igual forma que antes es muy manipulada porque no publican sino lo realmente les conviene, en las paginas no está todo lo que va a contratar la entidad, muchas cosas quedan por debajo de la mesa que no las publican, entonces uno no tiene acceso a ello, porque uno se confía que todo está en la web y no es cierto. Entonces hay que dirigirse a las entidades a ver, averiguar e investigar que más contratación puede haber.

Con las fechas de publicación hay muchos problemas, no se cumplen las fechas contractuales, se corren y cuando se da uno cuenta las visitas que tienen programadas las publican el día anterior en la tarde para el otro día en la mañana. Entonces el único que va es el amigo del funcionario interesado, manipulan mucho en ese sentido la contratación. Todavía sigue sin ser muy transparente, muy diáfano el asunto, le toca a uno estar con los ojos abiertos por todas partes porque no es fácil.

2. *¿Las veces que usted ha utilizado los portales virtuales se ha visto obligado a consultar a funcionarios públicos para esclarecer dudas o el portal es lo suficientemente claro para su manejo?*

Es necesario escribir y solicitar aclaración a muchas cosas de la información, hay inquietudes, sobre todo en los términos, hay que preguntar mucho y la cuestión es que como es con el portal las respuestas vienen también vía web y no son lo suficientemente claras, no hay derecho a réplica en la misma inquietud, cuando se hacían las audiencias era mejor porque en una audiencia se discutía y ante todo el mundo se aclaraban las situaciones y en esa forma se aclaraban los términos de una licitación. En cambio ahora, uno escribe y el que recibe contesta como quiere y como el maneje la cosa sin importarle nada, lo hace individualmente a todo el mundo, entonces la información es diferente para cada uno. Cuando se hacía una reunión con todos los que querían participar entre todos se podía llegar a un acuerdo de las reglas del juego de participación, aquí no, aquí el funcionario de turno impone sus reglas del juego. Por ejemplo, en los términos de referencia dicen que se deben tener dos vehículos modelo 2005 en adelante, uno pregunta que si se tiene uno 2004 y otro 2005 ¿Qué pasa? Y el funcionario dice: no, tiene que ser 2005 y punto. En cambio antes cuando íbamos a una audiencia entre todos los participantes llegamos al acuerdo de que se acepta uno 2005 y otro 2004, cositas, así, pero aquí el funcionario el que maneja los términos y dirige hacia cierto lado las convocatorias, las licitaciones, entonces impone sus criterios. Hay términos que son absurdos y que no son posibles modificarlos.

3. *¿Cuáles han sido las dificultades más comunes que se han presentado con la utilización de los medios electrónicos en el proceso de contratación pública?*

A veces publican los términos y al otro día se abren las licitaciones, de una vez. Por ejemplo los procesos duran publicados en la página web 6 meses, quietos y uno pone al trabajador de la empresa a que este mirando y resulta que justo el día que él se canso, pues lleva 3 meses mirando la pagina y nada que la han abierto y preciso la abrieron y dieron 3 días para cerrarse, entonces no hay unos términos muy definidos que establezcan tiempos, y que sean cumplidos.

Antes como no había medio electrónico ágil, todos los comunicados eran con suficiente tiempo de anterioridad, entonces tenía un tiempo de responder y ahora con la agilidad de la web se lo ponen el día anterior pero uno tampoco tiene tiempo de responder.

4. *¿Con la implementación de medios electrónicos en la contratación pública se hace más transparente el proceso contractual en el Distrito?*

Es como algo contradictorio, aparentemente se vuelve más transparente, pero de esa misma forma es más manipulable, se manejan los términos y los tiempos. Uno está pendiente de lo que publican en la web, pero muchas veces sin publicar están contratando no se qué porcentaje de la contratación del Distrito. Yo he tenido contratos que nunca han estado publicados, ¿Por qué?, porque manejan la cuantía. Todo debía publicarse, igualdad de condiciones para todo el mundo.

5. *¿Qué modificaciones sugeriría usted que se le hiciera a la implementación de este proceso para tener mejor acceso y mejores resultados?*

Fechas definidas, claras desde el principio, porque siempre están modificando. Porque ponen unos términos y luego le hacen modificaciones a esos pliegos, por ejemplo una licitación que tiene 70 páginas y le hacen una modificación de una fecha, una letra de un día para otro y uno ni se entera.

Los medios electrónicos tienen que servir para un mejor manejo, pero las licitaciones deben hacerse de la forma formal que se hacía antes, la audiencia de aclaración de términos es importante que se haga.

Anexo 6

Usuario 2

1. ¿La contratación pública por medios electrónicos simplifica o más complejo el acceso a la información para contratar con la Administración Distrital?

Lo simplifica, sin ninguna duda. Antes nos tocaba mandar un mensajero que comprara lo pliegos, que estuviera pendiente de la cartelera. Ahora en 5 minutos uno sabe todo. Lo simplifica totalmente.

2. ¿Las veces que usted ha utilizado los portales virtuales se ha visto obligado a consultar a funcionarios públicos para esclarecer dudas o el portal es lo suficientemente claro para su manejo?

El portal es bastante claro, ya cuando son dudas sobre el pliego si hay que contactar, pero el manejo del portal es bastante claro.

3. ¿Cuáles han sido las dificultades más comunes que se han presentado con la utilización de los medios electrónicos en el proceso de contratación pública?

Cuando se caen las páginas, no suben bien los archivos, son más que todo problema de servidores.

4. ¿Con la implementación de medios electrónicos en la contratación pública se hace más transparente el proceso contractual en el Distrito?

Yo pienso que si porque la contratación esta a la vista de todo el mundo, eso no se puede falsificar, eso queda en el sistema para que cualquier persona pueda comprobar la información. La información que las entidades dan está muy clara y ha mejorado.

5. *¿Qué modificaciones sugeriría usted que se le hiciera a la implementación de este proceso para tener mejor acceso y mejores resultados?*

Sistema de alarmas, en algunos procesos uno tiene que manifestar intención de participar. Uno manda un correo electrónico, lo meten a una lista y todas las cosas que vayan sucediendo respecto a ese proceso a uno le deberían avisar, ya sea por fax, por correo o por teléfono. Hay procesos sobre los que uno empieza a trabajar, hay cambios y uno no los nota. Lo bueno sería una forma en la cual uno pudiera suscribirse a los cambios y le llegara instantáneamente al proveedor interesado, como una actualización. Eso sería muy útil.

Anexo 7

TABLA 1
CATEGORIZACIÓN POR ENTREVISTADOS

Entrevistados	<i>Entrevista 1</i>	<i>Entrevista 2</i>	<i>Entrevista 3</i>	<i>Entrevista 4</i>	<i>Entrevista 5</i>	<i>Entrevista 6</i>
Categorías	Contraloría Distrital	Veeduría Distrital	Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.	Corporación Transparencia por Colombia	Usuario 1	Usuario 2
Elementos favorables	Tiempo, disponibilidad de la información y ahorro de papel.	<ul style="list-style-type: none"> - Es un mecanismo que facilita y acerca el ejercicio de la Administración Pública hacia los ciudadanos. - El Portal <i>Contratación a la Vista</i> permite mantener un monitoreo, sobre todo cuando vamos hacer la vigilancia de la gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cada entidad distrital publica su información contractual de manera independiente, pero bajo los mismos parámetros. - Es el sistema el que va haciendo el proceso, de tal manera que se cumplen todas las etapas para que el proceso continúe su transcurso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es favorable en la medida en que Bogotá tiene un avance en cuanto a desarrollo, conectividad, acceso gratuito a Internet en ciertas partes como bibliotecas, adicionalmente la cobertura es mayor y la gente en Bogotá maneja más los medios electrónicos. - El tema 	La contratación pública por medios electrónicos simplifica el proceso contractual.	<ul style="list-style-type: none"> -Simplificación del proceso contractual. - El portal es lo suficientemente claro para realizar el proceso contractual. - Ahorro de tiempo.

			- Directorio Único de Proponentes.	electrónico es favorable por su masividad y por la eficiencia que representa.		
Elementos desfavorables	La calidad de la información no la valida el sistema, es decir que no se puede saber si la información es cierta o no.	- El sistema, que en cualquier momento puede caerse.	Cuando el sistema de cae y ninguna entidad puede entrar a publicar información y ningún usuario puede acceder a buscar información	- El tema electrónico requiere una capacitación y requiere de conocimientos que en muchos casos la ciudadanía no conoce. - No ha sido reglamentado todavía cómo va a ser el uso del SECOP. -. El portal no es fácil acceso, no todos los ciudadanos lo entienden, entonces eso está bloqueando.	- Al igual que antes la información es manipulada porque no publican todo lo que van a contratar las entidades, entonces no se tiene acceso a ello, porque se confía que todo está en la Web y no es cierto. - No se cumplen las fechas contractuales. - Es necesario escribir y solicitar aclaración a muchas cosas, sobre todo en los términos.	- Cuando se cae el sistema. - Los cambios en los pliegos de condiciones, que no son notorios.

					Como las respuestas vienen vía web no son los suficientemente claras, no hay derecho a réplica en la misma inquietud.	
--	--	--	--	--	---	--

<p>La contratación pública electrónica y la transparencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Al sistema no se engaña: se rindió la información el día que es y a la hora que es. - El centro de la transparencia son las personas, la tecnología puede ayudar, puede dar claridad, pero son las personas y si hay alguien que engaña a la tecnología son las personas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los medios electrónicos permiten un fácil acceso a la información pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - El sistema hace un control estricto, exacto, del momento de la contratación en la que se encuentra, que es lo que esta publicado en el Portal Contratación a la Vista. - Diariamente entran al portal 14.000 personas, lo cual vuelve al proceso plural, publico y transparente. 	<p>Debería generar escenarios de transparencia, en la medida en que cumple con un factor la publicidad, no obstante la transparencia es un proceso que viene detrás acompañado del cumplimiento de las normas, cumplimiento de los tiempos, de los plazos establecidos, invitación directa a interesados, invitación directa a proveedores que hasta el momento no se está dando.</p>	<p>Todavía sigue sin ser muy transparente, muy diáfano el proceso contractual.</p> <p>Aparentemente se vuelve más transparente, pero de esa misma forma es más manipulable, se manejan los términos y los tiempos.</p>	<p>La contratación esta a la vista de todo el mundo, eso no se puede falsificar, eso queda en el sistema para que cualquier persona pueda comprobar la información.</p>
--	--	--	---	---	--	---

<p>La contratación pública electrónica y el control social.</p>	<p>La tecnología le permite al ciudadano tener su disposición toda la información en calidad, oportunidad y tiempo.</p>	<p>Los medios electrónicos permiten acceder más fácilmente a la información de la Administración Pública por lo cual el ciudadano puede jugar un rol más activo sin invertir mucho tiempo.</p>	<p>El portal cuenta con un espacio dedicado a que los usuarios que encuentren alguna irregularidad en el proceso de contratación puedan participar y ejercer control.</p>	<p>Es benéfico en la medida de que haya otros mecanismos que complementen el uso de medios electrónicos. Si bien las herramientas electrónicas facilita el proceso de contratación, en que lo hace más eficiente y transparente porque acude a la publicidad por medios masivos, en materia específica del control social debe estar acompañado, no solamente de la publicidad y las transacciones a nivel</p>		
--	---	--	---	--	--	--

				electrónico, sino acompañado de otros procesos tradicionales de publicidad, como periódicos, carteleras, convocatorias directas, y adicionalmente se debe publicar y convocar.		
Que se está haciendo para fomentar la participación y uso		<ul style="list-style-type: none"> - Se han habilitado diferentes cursos que enseñan a las personas a hacer control social. - La Veeduría capacita formando, niños, jóvenes y adultos en la materia del control social y a su vez presta asesorías de 	<ul style="list-style-type: none"> - Se brindaron capacitaciones recién empezó el portal, para enseñarle a la gente cómo ingresar su información. Anualmente hacemos una capacitación a todos nuestros usuarios y entidades. - La persona que quiera aprender a usar 			

		ejercitar en el uso de mecanismos electrónicos de vigilancia.	el portal puede remitirse a nosotros.			
Sugerencias de cambio o ajuste	<p>Culturizar más a los funcionarios de que los medios electrónicos son la herramienta principal de su trabajo.</p> <p>- El SECOP debería ser una herramienta administrativa que le gestionara el tema de contratación a la entidad y no se volviera en una tarea adicional para la entidad.</p>	<p>Fortalecer la plataforma de sistemas que permite la sostenibilidad de las páginas de contratación.</p> <p>- Cursos de actualización permanentes en esa materia, la tecnología.</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Que la transición hacia la contratación pública electrónica fuera paulatina, reglamentada, teniendo claro cuáles son las empresas que van a prestar el servicio de contratación electrónica. - Estrategias para facilitar el uso de la herramienta. - Debería haber un tercero que desde afuera identificar si las cosas se están publicando en tiempo real. 	<ul style="list-style-type: none"> - Todos los contratos, sin importar la cuantía deben publicarse en el mismo sitio. - Fechas definidas, claras desde el principio, porque siempre están modificando. - Las licitaciones deben hacerse de la forma formal que se hacía antes, la audiencia de aclaración de términos es importante que se haga. 	<ul style="list-style-type: none"> - Un sistema de alarmas que le informe al proponente, cambio en el pliego de condiciones. <p>Ampliación de la capacidad de los servidores</p>

TABLA 2
CATEGORÍAS

Elementos favorables	Elementos desfavorables
<ul style="list-style-type: none"> - Ahorro de tiempo. - Disponibilidad de la información a cualquier momento. - Acerca la Administración Pública al ciudadano. - Estandarización de la información. - El software es el encargado de hacer el proceso. - Se unifica en un mismo sitio la información de los proponentes. - Masividad y eficiencia. - Simplificación del trámite. - Facilidad para el uso del portal. 	<ul style="list-style-type: none"> - El sistema no valida la información. - En ocasiones se cae el servicio. - A la ciudadanía le falta conocimiento tecnológico. - Dificultad para el uso del portal. - Riesgo de manipulación de la información. - Se manejan los tiempos. - Incumplimiento de las fechas en el proceso. - No hay derecho a réplica de una inquietud. - Las respuestas a las inquietudes son diferentes, así la inquietud sea la misma.
Transparencia	Control social
<ul style="list-style-type: none"> - El sistema no engaña. - El sistema hace un control estricto y exacto. - Los datos quedan registrados en el sistema. - Pluralidad del proceso. - La tecnología ayuda a dar claridad. - La base de la transparencia son las personas. - Se eliminan barreras para acceder a la información. - La información está a la vista de todo el mundo. - No se puede falsificar la información. - Sigue sin ser muy transparente. 	<ul style="list-style-type: none"> - El ciudadano puede mirar y analizar la información pública más fácilmente. - Rol más activo del ciudadano. -

Capacitaciones para impulsar el uso	Sugerencias o ajustes
<ul style="list-style-type: none"> - Anualmente se organiza una capacitación a funcionarios públicos y usuarios. - Asesoría en el uso de herramientas tecnológicas para la vigilancia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Culturar a los funcionarios públicos sobre la tecnología como principal herramienta de su trabajo. - Fortalecer la plataforma de sistemas. - Cursos de actualización permanente. - Transición paulatina hacia la contratación pública electrónica. - Estrategias para facilitar uso. - Tercero que vigile. - Publicación de todos los contratos sin importar cuantía. - Definición y cumplimiento de fechas. - Sistema de alarmas que informe los cambios.