Ministerio de Hacienda

Gobierno de Chile

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

ESTUDIO DE RELEVAMIENTO DEL PROCESO ÓPTIMO DE COMPRA, ASOCIADO A COSTOS DE TRANSACCIÓN Y SATISFACCIÓN DE USUARIOS DE CHILECOMPRA

AGOSTO DE 2016

Dirección ChileCompra

BID

CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS
Ingeniería Industrial | Universidad de Chile

CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS
Ingeniería Industrial | Universidad de Chile

ESTUDIO REALIZADO ENTRE
DICIEMBRE 2015 Y AGOSTO 2016

JEFE DE ESTUDIO
LUIS ZAVIEZO

EQUIPO CONSULTOR
PABLO GONZÁLEZ
RAFAEL EPSTEIN
RICHARD WEBER
CARLOS CASTRO
MARITZA CASTRO
JIMENA RAMOS
PABLO GALAZ
PABLO PAREDES

LICITACIÓN PÚBLICA N°
869591-2-LP15

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO 6

1 INTRODUCCIÓN 15

2 PERSPECTIVA DE EXPERTOS, ACTORES CLAVES Y USUARIOS 17

2.1 Aspectos metodológicos 17
2.1.1 Levantamiento de información 17
2.1.2 Procesamiento de la información 18
2.2 Definiciones conceptuales 19
2.2.1 El contexto social y político donde se inserta el Sistema de Compras Públicas 19
2.2.2 Alcances del proceso de compra 22
2.2.3 Principios rectores de un Sistema de Compras Públicas 24
2.2.4 Participación ciudadana 26
2.2.5 Síntesis 28
2.3 Aspectos operativos 28
2.3.1 Contexto de las operaciones de compras públicas 30
2.3.2 Planificación de compras anuales 32
2.3.3 Decisiones de compra 36
2.3.4 Licitaciones Públicas 41
2.3.5 Convenios Marco 54
2.3.6 Portal de Compras Públicas (Página web) 59
2.3.7 Síntesis 61
2.4 Formación y capacitación de recursos humanos 62
2.4.1 Deficiencias en formación profesional 63
2.4.2 Deficiencias en capacitación 64
2.4.3 Niveles de acreditación de competencias de compradores públicos 65
2.4.4 Problemas de capacitación en otros actores del sistema 66
2.4.5 Visiones internacionales 67
2.5 Proveedores 67
2.5.1 Opinión de expertos y compradores 67
2.5.2 Situación de los proveedores 70
2.6 Evaluación principios y vulnerabilidades sistema 77
2.6.1 Evaluación desde perspectiva de los principios 77
2.6.2 Vulnerabilidades del sistema 82
2.7 Inteligencia: en vías de un *upgrade* al sistema 90
2.7.1 Disponibilidad de información y facilidad de procesamiento 90
2.7.2 El estado actual del sistema: hay información, pero falta de inteligencia 92
2.7.3 Inteligencia para aminorar la vulnerabilidad del sistema 93
2.7.4 Operacionalización de la inteligencia 95
2.7.5 Síntesis 97
2.8 Síntesis del análisis 98

3 BENCHMARK INTERNACIONAL 100

3.1 Metodología 100
3.2 Caso de Brasil 100
3.2.1 Institucionalidad y normativa 100
3.2.2 Modalidades de compra disponibles 101
3.2.3 Pago a proveedores 103
3.2.4 Mecanismos de solución de controversias 103
3.3 Caso de España 104
1.1.2 Institucionalidad y normativa 104
3.3.1 Modalidades de compra disponibles 105

3.3.2 Pago a proveedores ... 107
3.3.3 Mecanismos de solución de controversias ... 107
3.4 Caso de Polonia ... 108
3.4.1 Institucionalidad y normativa ... 108
3.4.2 Modalidades de compra disponibles ... 109
3.4.3 Pago a proveedores ... 110
3.4.4 Mecanismos de solución de controversias ... 110
3.5 Caso de República de Corea ... 111
3.5.1 Institucionalidad y normativa ... 111
3.5.2 Modalidades de compra disponibles ... 112
3.5.3 Pago a proveedores ... 113
3.5.4 Mecanismos de solución de controversias ... 114
3.6 Observaciones en torno a casos estudiados ... 114
3.6.1 Institucionalidad ... 114
3.6.2 Modalidades de compra ... 115
3.6.3 Pago a proveedores ... 115
3.6.4 Mecanismos de resolución de controversias ... 116

4 DRIVERS DE SATISFACCIÓN DE USUARIOS COMPRADORES PÚBLICOS ... 119
4.1 Consideraciones generales ... 119
4.2 Descripción de los resultados ... 119
4.2.1 Percepciones generales ... 119
4.2.2 Planificación de las adquisiciones ... 120
4.2.3 Modalidades de adquisición ... 120
4.2.4 Percepción sobre uso de licitaciones ... 121
4.2.5 Percepción sobre uso de convenios marco ... 122
4.2.6 Percepción sobre uso de tratos directos ... 122
4.2.7 Desafíos futuros ... 122
4.3 Síntesis de los resultados ... 123

5 COSTOS DE TRANSACCIÓN EN PROCESOS DE ADQUISICIÓN PÚBLICA ... 125
5.1 Marco conceptual ... 125
5.2 Referencias sobre estudios de costos de transacción ... 127
5.2.1 Costos de transacción en la agricultura peruana (Escobal, 2000) ... 128
5.2.2 Costos de transacción en servicios de consulta en Colombia (Torres et al., 2007) ... 129
5.2.3 Costos de transacción tributarios en PYMES en Uruguay (Naciones Unidas, 2014) ... 130
5.3 Metodología ... 130
5.3.1 Costos de transacción a estudiar ... 130
5.3.2 Alcances y limitaciones ... 132
5.3.3 Muestreo y aplicación ... 133
5.3.4 Dificultades ... 133
5.4 Descripción de los resultados ... 134
5.4.1 Costos de transacción en licitaciones ... 134
5.4.2 Costos de transacción en convenios marco ... 137
5.4.3 Costos de transacción en tratos directos ... 138
5.5 Síntesis de los resultados ... 139

6 DISEÑO CONCEPTUAL DEL PROCESO DE ADQUISICIONES PÚBLICAS ... 141
6.1 Conceptualización del proceso y propuestas de fortalecimiento ... 141
6.1.1 Objetivo general de los procesos de adquisición en el sector público ... 141
6.1.2 Modelos referentes utilizados para el diseño conceptual ... 142
6.1.3 Descripción general del proceso de adquisiciones en el Sector Público conceptualizado ... 142
6.1.4 Propuestas de fortalecimiento en el contexto del Sector Público chileno ... 143
6.2 Preparación ... 146
6.2.1 Declaración de requerimientos ... 146

6.2.2 Planificación de adquisiciones 148
6.2.3 Prospección de ofertas 153
6.2.4 Preparación de la adquisición 157
6.2.5 Selección del tipo de convocatoria de proveedores 164
6.3 Especificación 166
6.3.1 Especificación de la adquisición 166
6.3.2 Selección de un procedimiento administrativo de adquisición 172
6.3.3 Actos administrativos de preparación 175
6.3.4 Convocatoria de proveedores 176
6.3.5 Revisión de antecedentes de proveedores 177
6.3.6 Evaluación de las ofertas 179
6.3.7 Actos administrativos de ejecución 181
6.4 Ejecución y evaluación 181
6.4.1 Gestión de contratos 181
6.4.2 Evaluación de la operación y gestión del conocimiento 184

7 DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES PARA IMPLEMENTAR EL PROCESO DE ADQUISICIÓN PÚBLICA PROPUESTO 187
7.1 Desafíos 187
7.2 Recomendaciones 187
7.3 Recomendaciones de implementación 190

8 CONCLUSIONES 204
8.1 Principales resultados por actividades desarrolladas 204
8.1.1 Entrevistas con expertos y grupos focales con usuarios 204
8.1.2 Análisis comparado internacional sobre sistemas de adquisiciones públicas 205
8.1.3 Drivers de satisfacción de usuarios compradores 206
8.1.4 Costos de transacción en los procesos de adquisiciones 208
8.2 Conclusiones generales 209

9 BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA 212

10 ANEXOS 216
10.1 Pauta de entrevista a expertos y actores claves del sistema de adquisiciones 216
10.2 Resultados encuesta de satisfacción de usuarios compradores 218
10.3 Resultados sobre costos de transacción en compras y contratación pública 229

RESUMEN EJECUTIVO

El Centro de Sistemas Públicos del Departamento de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile presenta el "Estudio de Relevamiento del Proceso Óptimo de Compra, Asociado a Costos de Transacción y Satisfacción de Usuarios de ChileCompra", licitado por la Dirección de Compras y Contratación Pública en Diciembre de 2015. Este estudio se enmarca dentro del Proyecto de Fortalecimiento Institucional ChileCompra, el cual a su vez se inserta dentro del Programa de Modernización del Sector Público del Ministerio de Hacienda.

El objetivo general del estudio fue el siguiente:

"Detectar oportunidades de mejora en reducción de costos y aumento de satisfacción de usuarios, y proponer un proceso optimizado de compras para los organismos públicos, en función del contexto actual, a partir de la identificación y comprensión de los costos asociados a los actuales procesos de compra de los organismos públicos, de la detección de etapas del proceso de compra sin el suficiente desarrollo, y de la consideración de los actuales niveles de satisfacción de usuarios y sus drivers".

En este informe final se da cuenta de los datos e información recopilada mediante entrevistas a expertos nacionales e internacionales, encuestas, cuestionarios y focus group con compradores y proveedores, revisión de literatura y revisión de datos transaccionales disponibles en las bases de datos de Mercado Público.

Perspectiva de los expertos, actores claves y usuarios

A lo largo de este análisis cualitativo, se abordaron distintas miradas sobre el Sistema de Compras Públicas chileno, a partir de las cuales se desprenden una serie de ideas relevantes para la mejora y modernización del mismo.

A nivel conceptual, se vislumbra una intención de concebir el Sistema de Compras Públicas como inserto dentro de un contexto social más amplio, que señala la importancia de resguardar distintos principios como transparencia y probidad, además de los que se suponen inherente a este tipo de sistemas, como eficacia y eficiencia. Además, si bien existe cierta reticencia sobre todo entre los compradores públicos que participaron del estudio, por las dificultades y posibles distorsiones que supondría su incorporación, también existe un reconocimiento de la importancia de incorporar criterios transversales o de inclusión (algo resaltado por los expertos internacionales), alineado con políticas de género, pro pyme, medio ambiente, entre otras. Sin embargo, a pesar del reconocimiento de la importancia de tomar en cuenta el contexto social más amplio, el tema de la participación de la ciudadanía o de las comunidades locales es considerado secundario y no existe mucho acuerdo respecto a su relevancia y sus virtudes.

En cuanto a la evaluación de los principios, se reconoce que estos se encuentran presentes en la operatoria del sistema, aunque muchas veces solo de manera formal. Si bien se lo considera un sistema abierto y accesible, todavía existen problemas en cuanto a algunas barreras de acceso altas para pequeños empresarios, y pocas barreras para filtrar a malos proveedores. Se señala que la transparencia es un principio que se cumple procedimentalmente, -ya que el sistema se ve vulnerado a pesar de todos los controles administrativos- , pero que muchas veces riñe con otros

principios como la eficiencia y la eficacia –que a juicio de los entrevistados son los principales objetivos de un Sistema de Compras Públicas. Esta contraposición se vincula a lo que se considera una fuerte carga administrativa o burocrática que se ha implementado para resguardar que éste sea transparente.

Respecto a las vulneraciones a las cuales es proclive este Sistema de Compras, se encuentran varias referencias al hecho que un sistema como este es endémicamente corrompible y naturalmente tendiente al deterioro, lo que haría necesario una renovación periódica. Esto se daría, a juicio de los entrevistados, por el diseño mismo del sistema, que implica ciertas restricciones de acceso, el congelamiento del mercado con los convenios marco, la emergencia de "brokers", falencias para detectar malas prácticas, entre otros. Así como también por el aprendizaje de los actores en cuanto a las "reglas del juego", y cómo vulnerarlas –coordinación entre requirentes y proveedores, corrupción de funcionarios públicos, empresas multirut, entre otros.

Es importante subrayar que uno de los puntos donde existen opiniones compartidas entre expertos, compradores y proveedores, es en los problemas de disponibilidad y/o accesibilidad de información que posee el sistema. Esto dificulta las posibilidades de acción de los distintos usuarios del sistema en términos de un mejor desarrollo de los procesos de compra. Así también existe convergencia sobre la necesidad de tener una concepción más amplia del proceso de compra, que no se centre en la rutina formal del proceso mismo –acotada a la transacción- sino que incorpore mayor reflexividad respecto de las necesidades institucionales, las mejores formas para satisfacerlas y que exista un análisis de post venta, que considere la utilidad y calidad de los bienes o servicios adquiridos, así como la relación con los proveedores.

Atendiendo a este diagnóstico, existe cierta convergencia en que el pilar de una renovación o "*upgrade*" del sistema, se resume en el concepto de inteligencia. Con esto se apunta, a que el mismo sistema sea capaz de procesar, concentrar y proveer información útil a los usuarios para la toma de decisiones. El procesamiento de información alude básicamente a la producción de análisis de tendencia de precios, identificación de amenazas al sistema, tales como proveedores que incumplen reiteradamente sus compromisos o que incurren en prácticas colusivas, entre otros. Esta información debiera encontrarse disponible y accesible para los usuarios –centralizadamente- en la plataforma, junto con otros servicios que faciliten y permitan estandarizar procesos como elaboración de bases, y la evaluación y adjudicación de licitaciones. En base a estos elementos se espera que el sistema tenga más capacidad de retroalimentación y aprendizaje.

Benchmark internacional

El **análisis comparativo o benchmark** realizado en este trabajo consideró la revisión de información secundaria de cuatro países: Brasil, Corea del Sur, España y Polonia. Si bien se encontraron elementos en común en sus sistemas de compras públicas, también se hicieron patentes diferencias notorias, que responden a la especificidad de cada uno de ellos. Un ejemplo de lo anterior es la propia institucionalidad de las compras del Estado, que si bien tiende a concentrarse en Ministerios de Hacienda, también pueden depender de unidades autónomas de la Presidencia, o bien de Ministerios de Planificación. Los cuerpos normativos asociados a estas institucionalidades también se caracterizan por ser relativamente recientes, lo que se puede

asociar a los cambios que han sufrido las tecnologías transaccionales en los últimos años y a los impulsos de lucha anticorrupción generalizada en el mundo.

La operación de los servicios guarda semejanzas en lo relativo a las diferentes opciones licitatorias, que suelen ser el elemento común de todos los países estudiados, pero difiere en cuanto a otras modalidades de compra, tales como la subasta inversa en Brasil, o los diálogos competitivos en los países de la Unión Europea, que no son de uso frecuente en otros países como Chile.

Finalmente, un aspecto relevante a destacar es que los mecanismos de resolución de controversias en los países estudiados fijan reglas que obligan a dar respuesta en plazos breves, que no superan los 21 días a los interesados, con el fin de no afectar notoriamente el desarrollo de los procedimientos de compra. Este elemento resulta de particular interés para Chile, donde estos mecanismos enfrentan plazos mayores que en la práctica pueden llegar a superar los 5 meses[1]

Drivers de satisfacción de usuarios compradores públicos

En relación a las **percepciones generales** obtenidas de la encuesta de satisfacción aplicada a los compradores, un primer aspecto de interés se relaciona a los principios rectores del sistema, donde hay un amplio acuerdo entre los encuestados con respecto no sólo en torno al principio de transparencia, sino también a que el sistema de compras públicas actualmente cumple con él. También existe una valoración del sistema de compras como un elemento que facilita las adquisiciones, aunque con una mayor adhesión por parte de técnicos y administrativos que directivos. Finalmente, aunque se valora el rol garante de la Contraloría General de la República, y se acepta el costo en tiempo que ello implica, se reconoce que el sistema es vulnerable a ciertas prácticas, tales como la colusión de proveedores, el sobreprecio, y en menor medida la corrupción en las compras.

En cuanto a la **planificación de las adquisiciones**, llama la atención que para la mayoría de los encuestados represente una guía de poca utilidad o abiertamente un trámite. Esta percepción, que es transversal entre los encuestados, está asociado a diversas dificultades en el proceso de elaboración del plan de compras, y su poca efectividad puede asociarse a una mayor incertidumbre en las compras durante el año, y por tanto mayores costos de transacción asociados a levantar información y gestionar adquisiciones, que eventualmente podrían ahorrarse con una mejor planificación.

En relación a las **modalidades de compra,** para efectos de adquisiciones habituales, parte importante de los encuestados considera el catálogo del convenio marco, previo a definir una modalidad de adquisición distinta. Ahora bien, cuando se trata de adquisiciones ocasionales, los criterios para seleccionar una modalidad de adquisición varían, siendo el análisis de mercado y el monto de la compra y el tipo de servicio o producto las variables más relevantes, por lo que en estas ocasiones existe un mayor costo de información asociado, que no existe en las compras habituales.

Sobre la **percepción de las licitaciones**, existe una relativamente alta valoración de la calidad de las bases, aunque con un sesgo a la baja en los operadores y al alza en los directivos de las

[1] Banco Mundial, Benchmarking Public Procurement 2016

instituciones. Durante estos procesos existe en general una buena percepción sobre las consultas al mercado, aunque una minoría importante considera que este acercamiento con proveedores es improcedente. Finalmente, es relevante notar que una mayoría de encuestados señalan que sería deseable contar con información histórica de los proveedores, y que la cantidad de trámites a realizar es un elemento de complejidad relevante en la compra. En ese sentido, desde la perspectiva de los encuestados existe espacio para reducir el costo tanto de acceder a información como de negociar y adjudicar una adquisición pública.

En cuanto a los **convenios marco**, existe una amplia percepción sobre la disminución en el costo administrativo que tienen en las adquisiciones públicas, aunque esto se concentra principalmente en cargos directivos de las instituciones, y en menor grado en los cargos técnicos y administrativos, que probablemente tienen una relación más directa con la compra. Esta mayor facilidad también se asocia a que parte importante de los compradores ven esta modalidad de compra como opción para todo tipo de compra. No obstante, esta mayor facilidad relativa no implica ausencia de riesgos, ya que los encuestados señalan situaciones como retrasos en las entregas, no existencia de stock, sobreprecio, y en menor medida la aparición de mercados secundarios.

En cuanto a los **tratos directos**, tercera y última modalidad de compra estudiada en la encuesta, los encuestados señalan que existen una serie de instancias donde es necesaria su utilización. No obstante, también apuntan a una serie de dificultades asociadas a procedimientos administrativos y desconfianzas institucionales que complejizan su utilización. En ese sentido, los costos de adjudicación bajo este procedimiento podrían ser más altos que los percibidos inicialmente sólo a través de la observación de la normativa. De hecho, uno de los desafíos del sistema que señalan los encuestados es, precisamente, aumentar su uso para compras pequeñas, de forma de flexibilizar el sistema.

Costos de transacción en procesos de adquisición pública

Los **costos de transacción**, de acuerdo a la definición teórica adoptada en este trabajo, se relacionan a aquellos costos relacionados a la ocurrencia de una transacción en el mercado. De esta forma, se convierten en una herramienta conceptual relevante para comprender qué procesos o actividades se asocian con el éxito de una compra pública.

De acuerdo a la información levantada en este trabajo, la percepción del costo de la compra no es homogénea entre los distintos actores involucrados en él, ni tampoco entre las distintas modalidades de compras públicas disponibles. Las licitaciones tienen una percepción de mayor dificultad relativa que el trato directo, y este que las compras por convenio marco. No obstante, esta percepción varía de acuerdo al tipo de entrevistado, siendo los compradores quienes por experiencia señalan tener menos dificultades con el proceso de compra. Asimismo, también existen diferencias de percepción por el lado de los proveedores, quienes, si bien valoran la existencia de información pública y procedimientos conocidos, también señalan problemas en la operación de estos mecanismos, así como en la facilidad para manejar la información existente.

Por el lado de las licitaciones, compradores y requirentes apuntan sus mayores dificultades en las actividades de la redacción y aprobación de las bases, así como la adjudicación y posterior redacción del contrato con la contraparte. En esta modalidad de compra, el rol jugado por la Contraloría si bien es valorado como un garante necesario, es a su vez considerado lento y que

retrasa de forma considerable las compras. En el caso de los proveedores, las mayores dificultades percibidas se relacionan con la dificultad en la comprensión de las bases de la licitación, la interacción (dudas y reclamos) con los organismos compradores, y la incertidumbre con respecto a la fecha efectiva de pago.

A diferencia de las licitaciones, las compras a través de convenios marco tienen una percepción de bastante menor complejidad, e incluso tareas que son análogas –como el levantamiento de los requerimientos- son descritas como menos complejas bajo esta modalidad por parte de compradores y requirentes. No obstante, esta menor dificultad promedio tiende a ocultar ciertas dificultades percibidas en algunas actividades específicas, tales como la búsqueda y comparación de producto a través de la plataforma de compras, cuya operación no se consideró trivial especialmente por usuarios requirentes. En el caso de los proveedores existe una mayor percepción de costo en el convenio marco, en gran medida porque su interacción con esta modalidad de compra se inicia en la licitación y no en la transacción misma. No obstante, la operación del convenio también se enfrenta a dificultades, tales como la dificultad en la modificación de precios y productos.

En el caso del trato directo, las actividades de mayor complejidad descritas por los usuarios compradores son las relacionadas a la elaboración de los términos de referencia, así como los tiempos de espera asociados al rol garante de la Contraloría, y los propios procesos internos de la organización, ante los cuales la justificación del trato directo puede no ser trivial y generar demoras en la compra. En el caso de los proveedores, si bien expresan dificultades en varias etapas genéricas del proceso de compra, donde manifiestan sus mayores complicaciones es en lo relacionado a la recuperación de los instrumentos de garantía solicitados en los contratos. De hecho, en esta modalidad de compra, los montos solicitados como garantía son descritos como un motivo frecuente para abstenerse de un contrato.

A partir de la información levantada, se concluye que los distintos actores involucrados en el procedimiento de compra enfrentan costos relevantes –y no necesariamente los mismos- para llevar a cabo una adquisición exitosa. Existen diversas actividades que son necesarias para la compra para todos los usuarios del sistema, pero cuyo desarrollo presenta una alta complejidad y que puede llevar al fracaso de la compra en caso de que existan errores en ellas. En este trabajo se identificó la percepción de los usuarios en una serie de estas actividades, de forma de comprender los principales costos asociados por ellos al procedimiento de compras.

Diseño conceptual del proceso de adquisiciones públicas

Para efectos del presente estudio, las adquisiciones en el sector público (adquisiciones públicas) son procesos ejecutados por las instituciones y organismos del Estado con el objeto de provisionarse de los bienes y/o servicios necesarios que le permitan garantizar la creación de valor público[2].

[2] El valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de sus servicios, regulaciones y otras acciones (Benington & Moore, 2011). De una manera amplia, el valor público puede darse de diversas formas (Kelly, Mulgan, & Muers, 2002), ya sea a través de la creación servicios más eficientes, de mayor calidad, y que aumenten la satisfacción de los ciudadanos; generando impactos sociales deseables, tales como mayor cohesión, equidad, seguridad, o bien

Siguiendo lo propuesto por Williamson (1996)[3], se espera estos procesos se centren en **garantizar el éxito de las adquisiciones con los menores costos de transacción posibles**.

Al respecto, y tal como se describe en detalle en el cuerpo del informe, se señala que el éxito de una adquisición es efectivo en la medida que se dé cumplimiento a los requerimientos declarados. Estos requerimientos se generan para atender a definiciones de distinta naturaleza, tanto operativas como de política pública u otras contingentes. Por lo que el éxito de una adquisición es un juicio subjetivo y particular que depende al requerimiento que le da origen.

El modelo conceptual se desarrolla en un formato de un mapa conceptual y se encuentra en el capítulo 6 del informe.

Entendiendo la particularidad que puede surgir en cada proceso de adquisición, el diseño conceptual propuesto, se elaboró siguiendo dos modelos que, a juicio del Equipo de Proyecto, permiten reducir los costos de transacción de los procesos de adquisiciones.

- Modelo *Stage-gate 2nd Generation*. Este modelo hace referencia a procesos donde el nivel de información y opciones se reduce a través de la toma sucesiva de decisiones. En este caso, la aplicación de este modelo se expresa en la secuenciación de etapas que permitan a los compradores del Estado una correcta caracterización y especificación de requerimientos, disponiendo de información suficiente para llevar a cabo procesos de adquisición exitosos y al menor costo de transacción posible.
- Modelo *Action Workflow Loops*. Se refiere a un modelo que permite gestionar conversaciones en ciclos recursivos para responder a condiciones de satisfacción de clientes y proveedores. Para efectos del presente trabajo, las etapas del modelo conceptual han sido organizadas de forma análoga a la propuesta en dicho modelo.

Para enunciar las **brechas y desafíos** del sistema de compras públicas, se condensaron los datos levantados en los diversos instrumentos, cuantitativos y cualitativos, los juicios expertos de los entrevistados y se han incorporado los juicios y experiencia de los miembros del equipo de trabajo.

Estos desafíos se expresan en líneas de trabajo futuro, que son abordadas en una serie de 28 propuestas en el capítulo 7 y sus respectivas recomendaciones asociadas en el capítulo siguiente, entendiendo que lo importante es conciliar las voluntades políticas, los recursos financieros y materiales y principalmente las personas, para hacerse cargo de avanzar en:

- Incorporar nuevos roles e interacciones entre actores del sistema en pos de mayor eficacia y eficiencia.

---

salud, educación, entre otros aspectos; o bien fortaleciendo la confianza y legitimidad de los ciudadanos sobre la provisión de Servicios Públicos.

[3] Entre otros puntos, a Economía de los Costos de Transacción (ECT) difiere de Microeconomía Neoclásica (MN) en que mientras la MN reconoce la maximización del beneficio o la minimización de costos como criterios de eficiencia, la ECT asume que no existen soluciones óptimas absolutas, limitando el concepto de "eficiencia óptima" a aquel permite generar beneficios en cuanto no exista otra alternativa mejor.

- Diseñar espacios regulados de negociación que permitan innovar y mejorar soluciones, especialmente en problemas complejos.
- Desarrollar mecanismos para mejorar la gestión de contratos.
- Facilitar y expandir la participación de proveedores en procesos de adquisiciones.

Conclusiones

En primer lugar, se concluye que el proceso de adquisiciones públicas no posee un único escenario óptimo. En efecto, dada la multiplicidad de variables y restricciones que condicionan el proceso de adquisiciones al ser parte de un contexto socio-político mayor, no existe necesariamente una relación directa y/o proporcional entre el éxito de un proceso de adquisición (efectivo, eficiente, probo y transparente) y los costos de transacción en los que se incurre usuarios compradores y proveedores para ello (costos de información, negociación, y adjudicación y monitoreo). En otras palabras, si el proceso de adquisiciones públicas pudiese ser representado en una función objetivo donde se buscar minimizar los costos transacción, sujeta a restricciones políticas de cumplimiento de programas y políticas públicas, dicha función objetivo sería discontinua y, por definición, no tendría una solución óptima global[4].

Dado el razonamiento anterior, se propone concebir el proceso de adquisiciones públicas como un medio (no fin) dotado de mecanismos y prácticas que permitan a dicho proceso tender a un escenario óptimo (creación de valor público para la ciudadanía). Ello se hace operativo a través de usuarios, compradores y proveedores, que interactúan en un sistema (y no necesariamente proceso) de adquisiciones públicas, cuya gobernanza considera mecanismos de acceso disponibilidad de información, de capacidad de negociación para la reducción de incertidumbres, la capacidad efectiva de ejecución y el monitoreo de las operaciones, a fin de dichos usuarios puedan tomar decisiones sucesiva etapa para reducir, etapas tras etapa, los costos de transacción del proceso.

Tomando esto último, el Equipo de Proyecto ha construido un conjunto de opciones alineadas con esa función objetivo y ahora es la autoridad competente quien debe decidir los cursos de acción futura al respecto.

El desarrollo de los instrumentos de observación y análisis de este estudio permitieron cimentar que el proceso de adquisiciones responde a múltiples objetivos. Es así como se evidencia desde la información levantada en encuestas y entrevistas que la transparencia y, en menor medida la probidad, son principios reconocidos por los compradores. Sin embargo, se manifiesta un menor reconocimiento a la presión o interés por cumplir con el principio de eficiencia e incluso el principio de eficacia de los procesos se ve como un propósito lejano, donde la responsabilidad por el éxito de las operaciones se diluye en cuanto a la responsabilidad de su logro.

Para alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en las operaciones, es completamente prioritario, a la luz de la experiencia internacional y la práctica en el mundo privado, avanzar en el desarrollo de capital humano calificado y competente y con conocimientos específicos en mercados relevantes. La formación de compradores profesionales, con el debido reconocimiento

[4] Matemáticamente, ello se explicaría en cuanto una función discontinua no es derivable en todo el conjunto de origen donde se encuentra definida, por lo que, de existir, solo sería posible encontrar óptimos locales.

en cuanto a remuneraciones y facultades es una necesidad de primera importancia, a la luz de las necesidades de mejorar las especificaciones, adecuar los criterios de evaluación, agilizar las decisiones y aunque parezca una nimiedad, otorgar un reconocimiento "reputacional" a las adquisiciones públicas, que significan la responsabilidad de administrar la mayor cantidad de recursos presupuestarios sometidos a procesos decisionales fuera de estructuras rígidas y establecidas , a diferencia de las remuneraciones y los proyectos de inversión cuyo proceso de asignación o bien está totalmente determinado o bien está sometido a mecanismos de evaluación y control exhaustivos.

Las modificaciones tendientes a introducir mejoras del sistema deben atender a múltiples dimensiones, legales, tecnológicas, financieras y políticas entre las más relevantes. Ello implica la necesidad de evaluar las propuestas de este estudio en su mérito, sin perder de vista las interrelaciones que las potencian y viabilizan. Dicha evaluación deberá a tender a los tiempos políticos cuando sea necesario, a los requerimientos de financiamiento de cada caso y también a las competencias técnicas de los actores involucrados en su desarrollo y puesta en funcionamiento, para darles una probabilidad mayor de instalación exitosa.

La institucionalidad de un sistema de compra públicas va más allá de la Dirección ChileCompra, por lo que cualquier plan de reformas debe ser consensuado por los actores relevantes del sistema, es decir las autoridades ministeriales de Hacienda y la Dirección de Presupuestos, el Servicio Civil, la Secretaría General de la Presidencia en cuanto a tiempos legislativos para reformas legales, la ANEF en cuanto a las propuestas de carrera profesional, entre otros. Cualquiera que sea el plan de desarrollo de las propuestas planteadas, debe considerar el cambio del *statu-quo* y con ello las tensiones que se provoquen tanto positivas de algunos como negativas de otros.

Por lo tanto, es necesario diseñar un plan de corto, mediano y largo plazo donde se definan prioridades, se establezcan los impactos esperados, tanto positivos como negativos, desde un criterio de evaluación de riesgos y que atienda a las restricciones políticas, técnicas y financieras u otras relevantes, presentes o sobrevinientes.

Se estima que gran parte de las recomendaciones en este informe pueden progresar con modificaciones reglamentarias sobre compra y contratación pública, aun cuando su consolidación requiera de modificaciones a la Ley de Compras Públicas. Lo que puede ser considerado como una señal positiva, en cuanto se generen mejoras rápidas (*quick wins*), que son siempre apreciados en procesos más largos de cambios en los sistemas, especialmente públicos.

Es interesante y oportuno utilizar la circunstancia de la existencia de un proyecto de modificación de la Ley de Compra, que pudiese ser complementado, por la vía de indicaciones, incorporando aquellas sugerencias aceptadas de las aquí planteadas, que requieren de modificación de la Ley de Compras.

Independiente de que se constituya o no el concepto de comprador profesional, hay que fortalecer significativamente los programas de formación y capacitación de los funcionarios públicos involucrados en el sistema, en temas más allá de la operación de la plataforma. La calidad de las especificaciones y el inadecuado conocimiento de los mercados y su funcionamiento genera un porcentaje inadecuado de licitaciones desiertas o de escasa oferta, lo que bloquea los procesos sustantivos por la demora de la provisión de bienes y servicios. Los criterios y porcentajes de peso relativo de ellos en las evaluaciones desincentivan a sectores de proveedores a participar. La

escasez de conocimiento de las normas, deriva las soluciones a operaciones sobre simplificadas cuya eficiencia de precios no es siempre adecuada.

Todos los ejemplos previos son parte de las evidencias recogidas a lo largo del estudio e inducen a reforzar la idea de sostener un proceso de creciente calidad, profundidad y mayor cobertura respecto de la capacitación en adquisiciones públicas. A modo de sugerencia, los requirentes, funcionarios demandantes directos de bienes y servicios para cubrir necesidades operacionales de planes y programas de gobierno, que están excluidos de capacitación y vínculo con las posibilidades del sistema, debiesen ser incorporados activamente, de manera que conozcan y entiendan de las posibilidades disponibles. Nuestra sugerencia de incorporar expertos a los procesos requiere de equilibrar la experiencia técnica específica con aquella propia del sistema.

1 INTRODUCCIÓN

El siguiente es el Informe Final (N° 3) del "Estudio de Relevamiento del Proceso Óptimo de Compra, Asociado a Costos de Transacción y Satisfacción de Usuarios de ChileCompra", licitado por la Dirección de Compras y Contratación Pública (desde ahora, Dirección ChileCompra), licitación 869591-2-LP15, adjudicado por la Universidad de Chile y ejecutado a través del Centro de Sistemas Públicos del Departamento de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.

El objetivo general del proyecto según la licitación señalada es el siguiente:

> *"Detectar oportunidades de mejora en reducción de costos y aumento de satisfacción de usuarios, y proponer un proceso optimizado de compras para los organismos públicos, en función del contexto actual, a partir de la identificación y comprensión de los costos asociados a los actuales procesos de compra de los organismos públicos, de la detección de etapas del proceso de compra sin el suficiente desarrollo, y de la consideración de los actuales niveles de satisfacción de usuarios y sus drivers".*

A fin de cumplir este objetivo, este tercer informe da cuenta de los datos e información recopilada mediante entrevistas a expertos nacionales e internacionales, encuestas, cuestionarios y focus group con compradores y proveedores, revisión de literatura y revisión de datos transaccionales disponibles en las bases de datos de Mercado Público.

El Equipo investigador que participó en el desarrollo de este estudio estuvo compuesto por los siguientes profesionales:

Director Académico.

Pablo González: Profesor Adjunto DII; PhD. en Economía, Universidad de Cambridge e Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica.

Jefe de Proyecto

Luis Zaviezo: Profesor Adjunto FCFM; Magíster en Ingeniería Industrial e Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile.

Asesores Senior del proyecto.

Rafael Epstein: Profesor Asociado; Ph.D. en Investigación de Operaciones, MIT. Magíster en Ingeniería Industrial e Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile

Richard Weber: Profesor Asociado; Ph.D. en Investigación de Operaciones y Magíster en Investigación de Operaciones, RWTH de Aachen, Alemania.

Coordinador Ejecutivo

Carlos Castro: Magíster en Gestión y Políticas Públicas e Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile.

Experta en Derecho Administrativo.

Maritza Castro: Magíster en Derecho, Universidad de Harvard. Abogada, Universidad de Chile.

Experta en Metodologías Cualitativas

Jimena Ramos: Psicóloga, Universidad de Chile.

Ingenieros de Proyecto

Pablo Galaz: Magíster en Gestión y Políticas Públicas e Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile.

Pablo Paredes: Magíster en Estudios Sociales de Ciencia y Tecnología, Universidad de Edimburgo; Ingeniero Comercial y Magíster en Economía y Políticas Públicas de la Universidad Adolfo Ibáñez.

2 PERSPECTIVA DE EXPERTOS, ACTORES CLAVES Y USUARIOS

El siguiente capítulo organiza y sintetiza la información producida mediante la realización de entrevistas a expertos nacionales e internacionales, entrevistas a actores relevantes, y grupos focales con usuarios (compradores y proveedores) del Sistema de Compras Públicas chileno.

2.1 Aspectos metodológicos

2.1.1 Levantamiento de información

En total se realizaron 11 entrevistas, tanto a expertos nacionales (4) e internacionales (4) en Sistemas de Compras Públicas, así como actores relevantes (3) de dicho sistema a nivel nacional. Las entrevistas se realizaron acorde a la pauta de entrevista disponible en la sección anexos del presente informe. A continuación, se describe las personas entrevistadas.

Tabla 2-1: Entrevistas realizadas.

Rol	Entrevistados	Cargo e institución
Actores relevantes	Enrique Paris	Coordinador General Modernización del Estado, Ministerio de Hacienda.
	José Inostroza	Director Programa Modernización del Sector Público BID, Ministerio de Hacienda.
	Patricia Arriagada	Sub Contralora, Contraloría General de la República.
Expertos nacionales	Rafael Epstein	Académico, Departamento Ingeniería Industrial, U. de Chile.
	Valentín Díaz	Ex Director Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud, CENABAST.
	Cristián Martínez	Ex Director Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, JUNAEB, Ex Subsecretario de Educación
	Tomás Campero	Ex Director Dirección de Compras y Contratación Pública, ChileCompra.
Expertos internacionales	Gian Luigi Albano	Head of Research and Development, Consip S.p.A. - The National Central Purchasing Body, Italia.
	Jan Telgen	Professor, Department Technology Management and Supply, University of Twente, The Netherlands.
	Flavio Menezes	Professor, School of Economics, The University of Queensland, Australia.
	Jorge Claro	President and CEO, International Procurement Institute (INPRI), Washington D.C., United States.

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, se realizaron entrevistas grupales de compradores y proveedores del Sistema de Compras Públicas. Respectos los usuarios compradores, se recogió la experiencia de 6 funcionarios públicos dedicados a las compras de diversas instituciones, acogiendo una diversidad de entidades públicas, en cuanto a su tamaño y funcionamiento. En el caso de la entrevista grupal a proveedores, se cuenta con el registro de 13 proveedores, quienes pertenecían a micro o pequeñas empresas adscritas a algún convenio marco que, en su mayoría, comercializaban bienes y sólo algunos proveían servicios. El detalle tanto de los compradores como proveedores que participaron de los grupos focales se en las siguientes tablas.

Tabla 2-2: Participantes de focus group –usuarios compradores, 21/01/16.

Participantes	Cargo e institución
Alicia Hernández	Administradora de Mercado Público, Universidad de Chile.
Marco Calderón	Encargado de Licitaciones, Municipalidad de Quilicura.
Paola Acevedo	Departamento de Asignación de Recursos, Subsecretaría de Redes Asistenciales, Ministerio de Salud.
Raúl Morales	Jefe de Adquisiciones, Municipalidad de Peñalolén.
Luis Rene	Encargado Control de Gestión, Departamento de Logística, Gendarmería de Chile.
Mario Ferrera	Jefe Unidad de Compras, Ministerio de Educación.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2-3: Participantes de focus group –usuarios proveedores, 07/04/16.

Participantes	Empresa o institución que representan
Juanita Herrera	Asociación de Mujeres Empresarias Proveedoras del Estado
Elizabeth Luna	Asociación de Mujeres Empresarias Proveedoras del Estado
Arturo Iglesias	Formación Digital S.A.
Andrés Stroppiana	Innovación Tecnológica Chile Limitada
Juan Carlos Rojas	Comercializadora de Papeles y Cartones Cordillera Limitada
Cesar Rojas	Sociedad Comercial, de Servicios e Inversiones Frabakar Limitada
Alexis Palma	Soluciones Ambientales Limitada
Daniel Lastra	Soluciones Ambientales Limitada
Mónica Román	Indalimentos Spa
Paola Beltrán	Sociedad Comercial Y Distribuidora P Y P Ltda.
Giezi Silva	Sociedad Comercializadora y de Servicios Mober Limitada
Manuel San Martín	Duran San Martin Compañía Limitada
Marisol Quiñones	Distribuidora Papeles Industriales S A

Fuente: Elaboración propia.

2.1.2 Procesamiento de la información

En un primer momento, la información fue procesada con el programa Atlas.ti, donde se trabajó con un conjunto de dimensiones relativas al objeto de investigación, especialmente vinculadas a procesos y principios que rigen y debiesen regir un sistema óptimo de compras públicas, con los cuáles se llevó a cabo el proceso de codificación de los discursos. A partir de esto se analizó la información de cada código, seleccionando los fragmentos discursivos más pertinentes y/o representativos de cada tema, y procurando fusionar códigos que mostraran coherencia entre sí para evitar repeticiones o dispersión de la información, no obstante, por la alta imbricación entre principios y operaciones, se repitieron ciertas citas significativas.

En base a la codificación arrojada por Atlas Ti, se realizó un segundo proceso de análisis puesto que se incorporaron dos visiones sobrepuestas: i) un análisis conceptual del sistema de compras públicas; y, ii) un análisis de la operación del sistema. Este segundo análisis se fundó en la necesidad de entregar insumos que permitieran analizar el proceso desde estas dos perspectivas complementarias.

Cabe tener en consideración que los discursos producidos en las entrevistas y grupos focales adoptaron generalmente un carácter crítico respecto del sistema actual de compras públicas, apuntando a sus falencias y aspectos vulnerables, y sólo ocasionalmente se profundizó en propuestas o recomendaciones más específicas. Sin embargo, al señalar las falencias y vulnerabilidades del sistema actual se identifican igualmente los espacios de mejora, tanto en términos generales (principios, normativa) como específicos (diseño de procesos e instrumentos, estandarización, competencias de actores involucrados).

2.2 Definiciones conceptuales

El funcionamiento y la estructura organizativa del Sistema de Compras Públicas responden al cuerpo normativo que regula sus operaciones, el que a su vez se basa en un conjunto de principios o conceptos fundamentales que le dan origen y establecen además sus objetivos. Entre estos principios se encuentran la transparencia, eficiencia, universalidad, accesibilidad y no discriminación. El paso desde la formulación en abstracto de estos principios hasta su implementación ciertamente es problemático, pudiendo dificultarse su concreción por motivos externos, o también por tensiones y contradicciones internas producidas en la puesta en práctica de los distintos principios. En este sentido, al evaluar el funcionamiento y la satisfacción que existe con el Sistema de Compras Públicas, resulta relevante una reflexión respecto a la consistencia entre sus principios rectores y los pros y contras que se derivan de su implementación.

De este modo, en los discursos de los entrevistados se incluyen referencias y reflexiones respecto a los principios que guían al Sistema de Compras en su totalidad, incluyendo transparencia, probidad, eficiencia, participación e inclusión, entre otros, considerando tanto su consistencia actual e implementación, así como expectativas de mejora y funcionamiento a futuro.

En general, las respuestas muestran una cierta convergencia respecto a que el énfasis realizado hasta el momento en transparencia y probidad, hasta cierto punto, ha afectado la eficiencia de los procesos de compra, evidenciando así ciertas tensiones o contradicciones al momento de implementar los principios rectores de un Sistema de Compras Públicas. Por otro lado, existe un conjunto de reflexiones relativas al entorno de dicho sistema, como su vinculación con lineamientos políticos o gubernamentales, así como también sobre los alcances o límites en que se circunscriben las compras públicas, analizando así el contexto en el que se inserta este sistema.

2.2.1 El contexto social y político donde se inserta el Sistema de Compras Públicas

Ciertamente, el Sistema de Compras Públicas se inserta en una sociedad o contexto social específico, con problemas y necesidades particulares, los que se intentan resolver o abordar desde el gobierno y el sistema político en general. En este marco, es relevante atender, como punto de partida, al vínculo entre lineamientos políticos, necesidades sociales y compras públicas que algunos entrevistados resaltan.

Una línea argumental se funda en la idea de que el propósito global del Sistema de Compras debiera satisfacer las necesidades de la sociedad, lo que es abordado de distintas formas según factores ideológicos. Así, se señala, gobiernos de distintas orientaciones políticas o ideológicas -de derecha o de izquierda- plantearán prioridades políticas diferentes, las que debiesen traducirse de uno u otro modo en acciones concretas que deben ejecutarse mediante adquisiciones y contrataciones. Se asume que la concreción de estas prioridades o compromisos políticos no es un proceso lineal, pues puede sufrir distorsiones en el camino, debido a distintas variables que intervienen en el proceso.

> *"El propósito fundamental es cumplir con el compromiso político con la sociedad. (…) No es a cualquier precio por supuesto porque todo tiene un presupuesto, (…) es caro o barato en relación con el mercado (…), pero el propósito es satisfacer las necesidades de la sociedad." (Experto internacional)*

> *"Entonces, si escogemos un gobierno de izquierda, va poner en presupuesto dinero que la derecha quizá no pondría. Ese presupuesto, cómo se traduciría en acciones a la sociedad, no hay un vínculo o del político o de quién establece esas políticas, claramente no sabe cómo traducir esa intención política en un proceso de contratación simplificado, efectivo y que llegue a la sociedad." (Experto Internacional)*

En un plano similar, pero con un énfasis marcadamente diferente, también se rescata que el adecuado uso de los recursos públicos no sólo tiene como base un criterio técnico o de estabilidad fiscal, sino que también pone de relieve un vínculo más emotivo entre Estado y ciudadanía, donde el 'espíritu nacional' puede verse fortalecido o se puede 'perder la moral', según cómo se lleve a cabo la administración de estos recursos.

> *"Entonces si hay dineros que se gastan de forma ineficiente por cualquier motivo baja la moral del país y eso es fundamental, el gasto de dinero público tiene que ser un ejemplo porque fortalece el espíritu nacional y fortalece que estemos detrás de un Estado que tiene labores fundamentales, un Estado que no gaste bien los dineros pierde la moral, perdemos adherencia a un proyecto común y eso es desastroso". (Experto nacional)*

Si bien puede tratarse de una expresión excesivamente genérica, tiene sin embargo la virtud de tematizar un contexto más amplio donde se inserta el Sistema de Compras Públicas y las transacciones que en él tienen lugar, que es precisamente el primer punto que interesa resaltar, de acuerdo a lo recabado en las entrevistas.

La relación entre sistema y entorno fue un elemento tematizado de modo bastante unánime entre los expertos internacionales. En este sentido se sostiene que la arquitectura y el funcionamiento de los sistemas de compras públicas no sólo buscan responder a objetivos 'internos' del sistema, como eficiencia o eficacia, sino también a lineamientos políticos como inclusión de grupos minoritarios, potenciar a pequeñas empresas o políticas de sustentabilidad ambiental.

> *"Estamos muy lejos de sólo considerar la eficiencia del sistema. El objetivo es la fluidez del sistema: que no haya juicios, el proceso sea rápido, etc. La compra pública es una herramienta para otros objetivos. Esta es la corriente predominante en Europa: objetivos medioambientales, sociales, de innovación, apoyo a pequeñas empresas, etc. El problema es la eventual contradicción entre objetivos". (Experto Internacional)*

> *"(¿Cómo se relaciona la compra pública con los programas sociales del gobierno?) En Australia hay diferentes jurisdicciones. El estándar es minimizar el costo de las adquisiciones del gobierno, pero también hay otros objetivos, como promover a las pequeñas empresas. Por ejemplo, Australia promueve las pequeñas subastas, de forma de promover la participación de empresas pequeñas. Otra regla es pagar en 30 días, para evitar los problemas de caja de las pequeñas empresas. No se utilizan subsidios". (Experto Internacional)*

Resulta bastante evidente en las entrevistas a los expertos internacionales la relevancia -que se expresa ya en los sistemas de compras de sus países- de considerar elementos que van más allá del aspecto estrictamente económico, donde eficiencia o la búsqueda de los mejores precios se ve relegado ante otras prioridades de índole política y social.

Como se resalta el problema básico de la compra pública es sobre instituciones, objetivos y responsabilidades, y no sobre temas técnicos.

> *"Si el foco del gobierno está en el dinero, la compra pública se alineará a ese objetivo. Los objetivos sociales, ambientales o de innovación son eficientes, pero a largo plazo, y los gobiernos quieren el dinero hoy. Por este motivo los centros tomadores de decisiones independientes de ministerios son importantes. (...) El problema básico de la compra pública no es sobre temas técnicos, sino sobre instituciones, objetivos y responsabilidades". (Experto Internacional)*

> *"Hay diferentes prioridades en diferentes países, y eso también implica que el precio no es la única prioridad en todas partes. En Europa hay una ley comunitaria, pero diferentes países también incluyen diferentes consideraciones de sustentabilidad, objetivos sociales, etc. (…) La compra pública debiese enfocarse en el interés público, y el interés público no es sólo eficiencia". (Experto Internacional)*

Dado este panorama, resulta más llamativa cierta resistencia que existe entre compradores públicos y expertos nacionales entrevistados respecto a la inclusión de criterios transversales que implican la incorporación de temas como género, medio ambiente, apoyo a pymes, entre otros. En este sentido, si bien se considera que son 'nobles' e incluso 'glamorosos', consideran puede llevar a que el Sistema de Compras pierda de vista objetivos fundamentales o básicos, como precisamente la eficiencia fiscal. Si bien uno de los compradores entrevistados critica el uso de este tipo de criterios pues mediante el Sistema de Compras "no se puede hacer política oficial", sí reconoce que para viabilizar esto se requiere de una "conversación estratégica de alto nivel".

> *"Los PMG fueron un producto poderoso, entonces todos empezaron a meterle las cosas transversales y eso se pierde. No sé cuál es la solución, pero me da temor que el Sistema de Compras Públicas no se preocupe de la inteligencia, no se preocupe de la eficiencia fiscal ni de la calidad porque es más fácil, yo creo que es más fácil para ChileCompra y es más glamoroso por el estilo de compra y vas con un sentido amplio, usar el sistema para objetivos transversales de esa naturaleza. Que son nobles." (Experto nacional)*

> *"Lo que pasa es que a través del sistema de compra no se puede hacer política oficial, no se puede usar un proceso de compra para otros fines. Pero a mí me parece que, si realmente se quiere hacer un proceso óptimo, se tiene que tener una conversación estratégico a alto nivel, el ministro de Hacienda, el subsecretario, tiene que haber una campaña de orientación (…) de lo que hace ChileCompra. Yo veo muy bajo perfil la ejecución política de esto." (Compradores)*

Según los compradores entrevistados, la incorporación de estos criterios implicaría que obtener la compra más ventajosa para el Estado quede supeditada a otro tipo de intereses, también de política pública, relacionados con apoyar a ciertos sectores de la población o a ciertas formas de desarrollar productos y servicios, lo cual podría implicar precios más altos. Al respecto, se plantea la relevancia de que este tipo de lineamientos se asocien a algún cuerpo normativo, de modo de asegurar que no sean de carácter discrecional o arbitrario. No se percibe que actualmente su incorporación en el sistema se sustente en criterios objetivos delineados en una política o escritos en una norma, sino al contrario, se percibe que su inclusión se basa en el criterio del comprador público, generando suspicacias respecto de si busca favorecer indebidamente a ciertos proveedores, desvirtuando así el uso de este tipo de criterios y el funcionamiento del sistema en general.

"Es que uno elige la oferta más ventajosa, de acuerdo a los criterios. Entonces, si vamos a darle preponderancia a un tema de discapacidad o a condiciones de medioambiente, tienen que ser definidas como política pública. ¿Por qué? Porque a lo mejor ya no estamos adquiriendo lo más ventajoso, sino que aquel que es más ventajoso en función de estos criterios. Y eso tiene que ser definido por la Dirección de Compras Públicas, cambiar el reglamento, definirlo por escrito, porque es discrecional este tema. (…) Entonces, si es legal que cae en un cuerpo normativo, toma otro peso distinto, pero es política pública, porque tenemos que estar todos de acuerdo en que vamos a pagar un poco más por aportar". (Compradores)

"(…) hoy día se están licitando unos temas de medioambiente y ahí ellos le ponen unos temas de sustentabilidad, le ponen política medioambiental y establecen algunos temas, pero va a depender del lineamiento que se plantea desde arriba que digan "oye, esto es permitido", porque también se puede prestar para el otro lado." (Compradores)

De acuerdo a lo planteado en este apartado, que pretende recoger una visión global respecto al Sistema de Compras Públicas, múltiples voces coinciden en resaltar la importancia del contexto social y político donde se inserta el sistema, y una vocación de este último para atender a objetivos variados que escapan de lo estrictamente técnico o económico. Si bien son manifiestos los resquemores respecto de que esto puede generar tensiones, contradicciones o incluso distorsiones tanto a nivel de principios como a nivel operativo (algo sobre lo que profundizaremos más adelante), se advierte también la valoración que se hace de la responsabilidad social que debe atender el Sistema de Compras.

2.2.2 Alcances del proceso de compra

Sin duda existe un largo camino para 'satisfacer las necesidades de la sociedad', partiendo por un relativo consenso respecto a qué necesidades existen y son prioritarias de abordar, cuáles los enfoques, políticas públicas y programas específicos, su traducción al presupuesto de cada institución pública y posteriormente el proceso de implementación mediante el sistema de adquisiciones. Esto sitúa no sólo al Sistema de Compras Públicas en un contexto más amplio, sino también a los diversos procesos de compra que se realizan en él, lo que plantea la interrogante respecto al alcance del proceso de compra, y la relación que éstos tienen con lineamientos políticos y políticas públicas.

Las reflexiones de los entrevistados respecto al alcance del proceso de compra giran en torno a su comprensión como pilar de un Sistema de Compras Públicas, si éste se restringe meramente al proceso de adquisición (oferta, licitación, adquisición, y los actos administrativos correlativos) o si incluye otros procesos y ámbitos, de carácter más amplio. En este sentido, parece existir cierto consenso entre los expertos respecto a la importancia de considerar al proceso en términos amplios, incluyendo desde definiciones políticas vinculadas a requerimientos surgidos desde los programas de gobierno hasta etapas de post venta e incluso retroalimentación y análisis del funcionamiento del mercado público.

"Yo diría que el sistema para las compras está visto fundamentalmente desde el proceso mismo, pero no está visto desde el punto de vista de lo que pasa antes o después. Entonces desde esa perspectiva, como dice usted, también va a tener que verse cuál es el objetivo que se persigue, o sea cuál es la política pública que debemos aquí privilegiar. Si se quería privilegiar la participación, que haya más transparencia y bueno, eso se ha logrado,... algunos puntos en contra que son a lo mejor el tiempo, etc." (Experto nacional)

"Si tú miras el proceso en su conjunto se inicia con presupuestos, con estrategias, con un buen plan, con participación de mercado, mucha gente cree que el proceso de compra termina con la ejecución del contrato, desde el punto de vista procesal es cierto pero del punto de vista del bien que quieres obtener, el proceso empieza cuando mandas a comprar y después viene todo el proceso de implementación y de evaluación de impacto y del

proyecto. Es un proceso más amplio que lo que vemos hoy que es simplemente el tema de ir a comprar algo". (Experto Internacional)

"Yo creo que la Dirección de Compras Públicas no debe quedarse solamente en el proceso de compra, sino lo que estamos mencionando: abastecimiento, para atrás." (Compradores)

Uno de los comentarios más comunes apunta a señalar la necesidad de ir más allá del proceso mismo de compra o contratación, relevando la etapa de ejecución de los contratos o la gestión de los mismos, incluyendo así la evaluación del servicio o bienes adquiridos, su calidad y si es que se cumplió con lo requerido y pactado. Verificar la calidad de los bienes o servicios contratados requiere una asignación de recursos y personal que muchas veces está ausente en el sector público.

"Era otra pieza súper relevante que le falta al modelo, el esquema que tenemos es un modelo de contratación, pero no es un modelo completo. O sea, todo lo que es ejecución de contratos está absolutamente ausente, o sea, el mercado público es lo que dice: un mercado donde se compra y se vende. Y ahí listo, pero toda la segunda parte, que es la ejecución de los contratos, es un tema en el cual se ha avanzado poquísimo, poquísimo". (Experto nacional)

"Efectivamente cuando uno compra algo, desde algo muy simple a algo muy complejo, toda organización tienen que verificar que el servicio entregado esté acorde a lo comprado, se entregue un servicio o un producto de calidad y calidad en su acepción amplia, es decir que sea adecuado al uso, al precio y a la disponibilidad y otras cosas. En eso muchas veces el Estado cae en destinar ridículamente pocos recursos a verificar la calidad de lo que compra, no hay inspectores revisando, cosa que no pasa en la organización privada (…) [donde] hay muchos más recursos destinados a la verificación. (…) Entonces hay que pensar bien en uno destinar recursos adecuados para verificar la calidad de lo que uno recibe y compra". (Experto nacional)

Por otro lado, también se plantea la importancia de generar mercados gestionando proveedores, es decir, no actuar pasivamente en este ámbito sino que atraer proveedores, darles señales que puedan reconocer e interpretar, hacer planificación de modo de brindar cierta certidumbre a los oferentes, y por cierto, contar con personal bien formado y capacitado en las unidades de compra. Como se señala, resulta relevante hacer énfasis en "todo lo que se puede detrás del escritorio".

"Esto comienza obviamente en lo que es gestión de proveedores. O sea, aquí hay que gestionar los proveedores. (…) hay que generar mercados, preocuparse de que lleguen. Esa es la primera parte. Anunciar las compras bien, todo lo que es planificación de compras, aquí no se planifica mucho, lo que es darle señales al mercado es una cosa súper valiosa para los temas de innovación, es ahí, todo el período previo en el que yo saco una oportunidad de negocio. (…) Para mí el proceso de contratación comienza con lo que es desarrollo de proveedores, planificación, señales al mercado, todo ese tipo de áreas es una cosa relevante y que incluye otras áreas que sí se hacen, pero que todavía se pueden promocionar mejor. O sea, todo lo que se puede detrás del escritorio, por decirlo así. Desde el entrenamiento de las unidades de contratación, la carrera de compradores públicos, hay varios componentes que son relevantes. (…) el sistema de contratación pública son varios componentes, creo yo, como para que estos engranajes funcionen bien. Y mi impresión es que debieran completarse más". (Experto nacional)

Sin embargo, también se reconoce que el Estado en el ámbito de compras públicas se transforma en un comprador estructural en un mercado especial y complicado, donde el valor de la innovación en materia de compras es esencial.

"Si, entonces el producto es complejo no solo es un lápiz y una goma, es un eso puesto en los miles de puntos que necesitamos para hacer el censo o de repente para hacer una prueba SIMCE, o un texto escolar para una escuelita rural y esos son productos singulares que compra el estado donde no hay un mercado, o sea hay empresas que pueden armarse y preparar una oferta buena y no tan buena pero es distinto de un mercado que uno entra como un comprador más y en el margen se lleva un producto, el Estado se convierte en un comprador

estructural y ahí construye un mercado entre comillas porque son mercados muy especiales, creo que es complicado aquí y en cualquier parte (…)yo creo que hay que explorar método innovadores de compras y de licitaciones, con el tiempo he madurado que quizás compramos cosas distintas, yo creo que en muchas ocasiones compramos un producto físico más un servicio logístico y creo que es buena idea de repente lo que es distinto comprarlo de forma distinta, de repente licitar el servicio logístico distinto del lápiz grafito y de la goma". (Experto nacional)

En términos generales se reconoce, entonces, la necesidad de una mirada más integral respecto al proceso de compra, que considere una visión más estratégica respecto de las adquisiciones, tanto en lo referente a la compra misma (abastecimiento, post venta, gestión de contratos), a los actores que participan en el proceso, como al entorno del Sistema de Compras Públicas (orientaciones de política pública, prioridades políticas). En definitiva, se plantea la necesidad de tener una mirada más amplia respecto al proceso, lo que contribuiría a completar un sistema que muestra ciertos vacíos; y esto además lo fortalecería ante ciertas vulnerabilidades que presenta, cómo se verá en capítulos posteriores.

2.2.3 Principios rectores de un Sistema de Compras Públicas

Como se planteó previamente, mirado desde un punto de vista interno, atendiendo a su estructura y funcionamiento, el Sistema de Compras Públicas se erige a partir de un conjunto de principios rectores que establecen sus objetivos y además dan forma a la normativa que lo regula[5]. En las entrevistas se plantean tanto prioridades como relaciones entre los distintos principios, de lo que deriva un panorama más bien ambiguo.

Así, a partir de la opinión de los entrevistados se observa que no existe en ellos consenso sobre cuál debiese ser el o los principios ordenadores de un Sistema de Compras Públicas. Algunos arguyen que éstos se asocian a decisiones políticas o estratégicas que responden a la preocupación que la sociedad en su conjunto tiene respecto del país. Es así como se plantea que existen países o períodos donde el foco es la lucha contra la corrupción, donde el principio que ordena el Sistema de Compras es la transparencia y la probidad en los procesos. Otros países, en tanto, centran sus procesos de compras en la eficacia o la eficiencia. Por otra parte, también se reconoce que todo Sistema de Compras Públicas, y específicamente la Dirección ChileCompra, debe considerar un conjunto de principios como transparencia, probidad, eficacia y eficiencia, pero existen distintas visiones respecto a la prioridad o jerarquía de unos principios por sobre otros.

"Yo creo que depende, depende de cuáles sean las demandas de la sociedad en ese minuto. Me refiero a que hay países en los cuales la confianza pública o la necesidad de crear confianza pública son muy importantes y, por lo tanto, el valor de la contratación puede generar ahí el aporte que va a ser muy grande. Por lo tanto, me refiero a transparencia o a la anticorrupción, entonces por lo tanto es un valor tremendamente que tú lo puedes sacrificar frente a la eficiencia, o sea, hay quienes en Chile en algún minuto, por ejemplo, CODELCO, transmitía que ellos están disponibles a sacrificar algunos grados de eficiencia, precio básicamente, costos operativos, costos de transacción por entregar algunos niveles mayores de transparencia. Entonces es un valor en sí mismo. Yo sigo con eso, yo no diría que hay uno, uno puede decir que hay un set, pero su ponderación o gradación, cada gobierno lo tiene que determinar, según lo que interpretan es la demanda pública. (Experto nacional)

[5] Sin embargo, sobre este punto algunos entrevistados señalaron que las leyes no son formuladas por expertos en compras públicas, y en general se ha tendido a enfatizar aspectos de control de la corrupción, transparencia y probidad, sobrecargando de aspectos burocráticos que atentan contra otros pilares del sistema, como eficiencia y eficacia.

No obstante, el sistema no sólo obedece a procesos socio-históricos, los que sin duda enmarcan sus objetivos y su funcionamiento, sino que también requiere contar con una estructura conceptual que lo modele. De ahí la importancia de la discusión sobre los principios que debiesen guiar al sistema.

En un orden lógico, y a partir del análisis de las respuestas de los entrevistados, cabe asignar prioridad a la eficacia o efectividad de los procesos de compra, esto es, que los procesos efectivamente se cumplan y se satisfagan las necesidades que deben cumplir las adquisiciones.

> *"Yo te diría que lo fundamental, en mi opinión, es eficacia. Un Sistema de Compras Públicas no sólo es un fin en sí mismo. Están para dar un servicio a los ciudadanos, a las empresas, en función de lo que tengan sus poblaciones ¿no? Y por lo tanto, contratación pública son los insumos que se necesitan para trabajar, ya sean bienes, ya sean servicios o servicios de construcción. Entonces, la verdad es que, si eso no sucede, en términos de eficacia, obviamente los Estados no pueden funcionar ¿no? Yo creo que eso es lo básico" (Experto nacional)*

Se realza además, en línea con lo planteado más arriba, la necesidad de mirar integralmente este proceso y pensarlo más allá del contexto inmediato. Se contrasta así que 'comprar bien' no siempre supondrá el mejor precio, porque esto podría estar asociado a no adquirir bienes de buena calidad, y por tanto no satisfacer óptimamente la necesidad a cubrir (además de realizar un nuevo proceso de compra). De este modo, queda planteada una tensión entre el principio de eficacia y el de eficiencia. Adicionalmente cabe destacar, como ya fue abordado, que los expertos internacionales pusieron de relieve la existencia de lineamientos de política pública en el modelamiento del Sistema de Compras, y sobre todo una crítica a enfatizar sólo el criterio de eficiencia o de precios.

> *"Lo básico es comprar bien. O sea, porque el ahorro, el ahorro no tiene que ver con comprar barato. Lo barato a veces sale caro. Entonces, lo importante es comprar bien. Comprar bien significa que la compra sea efectiva. O sea, tú compraste para algo y que luego satisfaga eso. Yo no sé en qué quedan las cosas que el Estado compra. Efectivo en el sentido, no sé, si tú necesitabas que los computadores funcionaran y funcionan. Y del punto de vista como del ahorro es que quizá sea del punto de vista del ahorro sea la mejor compra en el mediano plazo. No que te salió barato ahora pero después tienes que comprarle un complemento a esa compra para que funcione de verdad o al cuarto año por alguna razón o deficiencia no funciona suficientemente bien, tienen que comprarlo de nuevo, lo típico, en vez de comprar una ampolleta que te dure harto comprar una que te dure poco, la que te dura poco te sale más barata al principio. El Estado eso, en general, lo de la ampolleta, eso no lo tiene. Yo no lo veo, en algunos servicios de repente pensarán así, pero en la mayoría, esto no es un gran tema, en las conversaciones no se observa". (Experto nacional)*

Por otra parte, se reconoce que el área donde ha habido más énfasis y avances -que constituye prácticamente el pilar sobre el que se ha desarrollado el Sistema de Compras Públicas-, ha sido en la transparencia y probidad. Sin embargo, esto ha tenido un impacto negativo sobre la eficacia y la eficiencia de los procesos de compras públicas, sobrecargando al sistema con requisitos formales y ralentizando así estos procesos. De este modo se reconoce la existencia de ciertas incompatibilidades entre los principios, cuestión que ha ido evidenciándose conforme al despliegue del sistema de adquisiciones.

> *"Si hay algo que es importante en compras, adquisiciones, licitaciones, cualquier proceso que significa movimiento de dineros importantes y a veces no tan importantes es la transparencia, y qué significa eso es saber quién lo hizo, por qué lo hizo y cuándo lo hizo, y si toda la ciudadanía puede mirar cada transacción que hace el Estado yo lo encuentro un gran avance para este país. Reitero, creo que tenemos que perseverar en eso porque es la estratégica básica, la transparencia es el primer punto, el segundo punto creo que es la eficiencia, gastar el dinero en lo que corresponde, pagar un precio justo y comprar lo que se necesita". (Experto nacional)*

> *"Entonces, nosotros observamos que (…) hay en algún medio una amenaza sobre el sistema que creamos, porque no está plenamente rindiendo de acuerdo a los objetivos de eficacia que esperábamos. Hemos ganado respecto de sus transparencias, todo proceso que haya pasado por ahí, y hay errores y probablemente se detectan irregularidades, pero hay un conjunto de parámetros de coordenadas que te permiten verificar si hubo un cumplimiento adecuado de los procedimientos. Pero desde el punto de vista de uno de sus resultados esperado, que era que el Estado compre mejor, que compre más rápido, que tome mejores decisiones, muchos de esos objetivos quedan diluidos sólo en el cumplimiento de un conjunto de reglas y de una normativa que le da la tranquilidad a los jefes superiores del servicio, a las autoridad administrativa política de que está ajustado a derecho, ajustado al reglamento, por lo tanto, el sentido de responsabilidad fiscal o de mayor ahorro o uso de recursos públicos queda relegado a segundo plano". (Experto nacional)*

Se observa además que si bien el principio de eficiencia en la administración de los recursos es valorado, se entiende que existen condiciones que hacen que en la práctica no siempre se opte al precio más competitivo (por las condiciones exigidas a proveedores en licitaciones y convenios marco), pero también se debe a efectos de diseño del sistema: por ejemplo, la búsqueda de ahorros sustantivos en los procesos de compra se contrapone a la lógica de administración presupuestaria, esto es, necesidad de ejecutar los presupuestos anuales a cabalidad.

> *"Del otro lado de lado del gobierno, digo que, dado que la política ha sido esa, hay menos eficiencia del uso de los recursos, porque nunca se ha modificado la administración presupuestaria. Tú comprenderás que es más barato, te sobra plata y tienes que gastártela, nunca ha habido una disminución del gasto público en los bienes corrientes, más fax, más tinta, más y más, pero un ahorro sustantivo no ha habido." (Experto nacional)*

Es posible avizorar, por tanto, que la combinación entre los distintos principios ordenadores del Sistema de Compras Públicas no siempre es balanceada, y esto en buena medida se vincula a las circunstancias que atraviesa cada sociedad y el sistema político en general. Sin embargo, el énfasis en la implementación de ciertos principios debilita otras áreas, abriendo incluso ámbitos vulnerables, con lo que es difícil dar con un equilibrio perfecto entre principios, de ahí la importancia de definir las prioridades del sistema.

2.2.4 Participación ciudadana

Si se piensa el Sistema de Compras Públicas (y los procesos de adquisición que en él se realizan) inserto en un contexto social mayor, la temática de la participación de la ciudadanía constituye al menos un área a considerar. Entre los entrevistados se observan miradas diversas al respecto, la participación ciudadana se muestra como un ámbito sobre el que existen más bien dudas y cuestionamientos que valoraciones positivas. Los entrevistados abordaron el tema prioritariamente en términos abstractos, y solo minoritariamente se refirieron a la realidad chilena, y más que nada para enfatizar el camino 'desandado' en esta materia.

En primer lugar, se señala que la participación tiene un valor diferente dependiendo del carácter de las inversiones (el ejemplo son obras públicas) y especialmente del área o grupo afectado, así como de las instituciones o entidades que toman la decisión respectiva. En este sentido se resaltan las limitaciones que deben existir para la implementación de instrumentos o mecanismos de participación ciudadana asociados a inversiones públicas.

> *"El tema de participación ciudadana a mí me preocupa, me parece que tiene el qué, sobre en qué se va a gastar, pero el cómo por la sociedad, no tiene idea de cómo, entonces el presupuesto se complica, a lo que voy es que el presupuesto no tiene que ver con la realidad. (…) Si vas a hacer una carretera secundaria que afecta a un grupo de la sociedad, y ellos dicen que los afecta por esto y esto y les gustaría que pase por otro lado tiene sentido la participación en ese propósito, pero si son caminos nacionales esas cosas se deciden en función de una decisión política, es difícil, por eso se dice que es un evento político." (Experto internacional)*

Otra postura señala que los mecanismos de participación de la comunidad están poco estudiados o existe poca literatura al respecto, y que en general se trata de 'engranajes' poco relevantes, por lo tanto, descartables. No obstante, a este planteamiento se le opone otro abiertamente positivo respecto a la necesidad de implementar la participación de la ciudadanía, aunque descansando fundamentalmente en la literatura teórica antes que la de carácter empírico.

> *"No hay información alguna que te diga que los temas de participación, observadores ciudadanos, los consejos, la ciudadanía quiere participar. Cuesta más participar en tantas cosas. Olvídate. Pueden hacerse cosas, pero no creo que un engranaje así sea muy relevante, para nada". (Experto nacional)*

> *"Estoy convencido, (…) se puede ver en la teoría de la gestión moderna, hoy día no se concibe el diseño de un buen producto si no participa el cliente, eso es lo que se enseña para la gente que maneja las empresas y con el diseño, la co-creación, en las empresas es eso, quieres un producto exitoso y todos tienen que participar del diseño". (Experto nacional)*

La visión que aportan los expertos internacionales sobre esta temática también es variada. Por ejemplo, se señala que en Australia y Europa la ciudadanía se muestra más bien distante de los procesos de adquisiciones, que son vistos como burocráticos y abordados desde la lógica de la transparencia. Sin embargo, se señala que en ciertos países africanos y asiáticos existe una relativa valoración de la participación de la ciudadanía (tanto desde el gobierno como de la ciudadanía misma), pero orientada por intereses y expectativas particulares, sea en búsqueda del beneficio individual o colectivo.

> *"La gente no está muy relacionada con las compras. En Australia ha habido sólo unos pocos intentos en esa dirección. El mayor foco ha estado normalmente en la transparencia". (Experto internacional)*

> *"En la mayoría de los países europeos la compra pública se ve como burocrática. En la audiencia general la compra pública no es muy atractiva, no les gusta. También hay diferencias entre países. En algunos países africanos y asiáticos genera más interés, porque hay gente que puede hacerse rica a través de ella. En otros como Indonesia y Uganda el gobierno ha estado interesado en incluir a sus ciudadanos como proveedores del Estado, con el fin de que puedan mejorar su propia infraestructura y servicios. En Gales también algunos gobiernos locales evalúan a los proveedores de acuerdo a lo que aportan a su comunidad". (Experto internacional)*

Si bien los relatos anteriores pintan más bien un panorama oscuro, también se reconocen visiones positivas al respecto. De este modo, basándose también en ciertas experiencias internacionales, se pone de relieve que existen tendencias a incorporar a la ciudadanía en servicios asociados a la comunidad, bajo la lógica de 'encadenamientos productivos locales', lo que se observa en la formación de encadenamientos, la participación y opinión respecto de los procesos, y especialmente en el empoderamiento de los actores locales por parte del Estado.

> *"Entonces hoy día la tendencia internacional en los sistemas de compras públicas, de servicios asociados a la comunidad, y ahí está la comunidad, es vincularlo a pequeñas economías de escala local. De hecho, se llama encadenamientos productivos locales, en las grandes ciudades no, pero si donde lo puedes hacer se encadena todo, el trabajador agrícola, el panadero, el verdulero, es una asociación dentro de ese espacio, y ahí participa la comunidad prestando ayuda al servicio de educación de los hijos al momento de comer y tienen acceso a opinar sobre los servicios que se están entregando a su comunidad. (¿Y cómo tiene acceso?) Porque se los da el Estado, lo formalizan y los empoderan". (Experto nacional)*

Por otro lado, y específicamente respecto al caso chileno, se subraya y cuestiona que se ha desandado mucho camino en términos de participación ciudadana dentro de los servicios públicos, poniendo como ejemplo las diversas 'Juntas' que reunían a diversos actores sociales, como lo fue JUNAEB, de la que sólo quedaría el nombre de junta, teniendo una organización

completamente diferente a la original, y sin participación ciudadana. Hoy esto también se traduciría en una menor participación de la población en espacios que resultan más propicios, como las municipalidades, donde las decisiones comunitarias recaen en sus representantes (concejales).

> *"O sea, el nivel que tenemos en Chile de presidencialismo o monarquismo des ilustrado sudamericano, tú lo miras para abajo y está en todas partes, o sea está aquí y abajo está la sociedad civil, o sea ni siquiera le hicimos caso a la comisión de anti corrupción, es un papelón. Entonces si no tenemos la intención de darle el sentido de participación ciudadana a las decisiones de tu entorno, si a nivel municipal no tienes un cabildo más abierto que te ayude a tomar las mejores decisiones para la comunidad, no existe, entonces cual es la respuesta "bueno para eso están los concejales, son los representantes". Entonces nosotros hoy día tenemos multiplicado por cero al ciudadano de a pie. (Experto nacional).*

Respecto a la concepción de la participación de la comunidad en el Sistema de Compras Públicas se aprecia, de este modo, que existe una visión bastante opaca, que resalta principalmente la exclusión de la ciudadanía por parte del sistema y los actores políticos, la dificultad de implementar mecanismos efectivos de participación pero que sean compatibles con el funcionamiento del sistema, el poco interés de la ciudadanía por participar, y una falta de conocimiento que permita implementar experiencias exitosas. Muy marginalmente se mencionan experiencias positivas, lo que da pie para señalar que se trata más bien de un tema de baja prioridad para los entrevistados.

2.2.5 Síntesis

En lo tratado en este capítulo se aprecia, en primer lugar, un énfasis en una concepción integral y contextualizada tanto del Sistema de Compras Públicas como los procesos de compras específicos. Es decir, éstos responden a un contexto social y a lineamientos políticos, no operan sólo atendiendo a necesidades rutinarias de las instituciones públicas. Esto implica un replanteamiento respecto de los alcances del proceso de compra, de modo de incorporar estas variables de contexto, y también mirar más global y estratégicamente (más allá del corto plazo) las compras públicas.

Así también, existe una relativa convergencia respecto a cuáles son los principios que guían al sistema y cómo han impactado en su funcionamiento, sin embargo, el consenso releva más que nada que existen múltiples tensiones entre los principios de transparencia, probidad, eficacia y eficiencia, planteando el desafío de cómo compatibilizar en la práctica estos elementos.

Finalmente, el tema de la participación de la ciudadanía o de las comunidades locales en los procesos de compra recibe miradas contradictorias, algunas realzan su importancia y otras la descartan, o apuntan al escaso interés que generan las adquisiciones públicas en la población. Por tanto, no es considerado -hoy en día- un tema central del modelo, sino que se trata de una temática más bien incipiente o incluso relegada a un segundo plano.

2.3 Aspectos operativos

Así como en la primera sección del este capítulo se desarrollaron los fundamentos conceptuales del Sistema de Compras Públicas, a continuación, se analizan las visiones respecto a su dimensión operativa, lo que supone tanto valoraciones positivas como una crítica a los procedimientos establecidos, las características y relaciones de los distintos actores que participan, así como sobre

la plataforma que constituye el núcleo en torno al cual se estructura la implementación del sistema. En este sentido los entrevistados pusieron de relieve la amplia heterogeneidad existente entre los organismos públicos, expresada tanto en términos de su magnitud y recursos, como en el grado de profesionalización y especialización en el ámbito de las compras públicas, lo que afecta diferencialmente el desempeño de los organismos en los procesos de adquisición de bienes y servicios. Por otra parte, también se señala que el sistema presenta ciertas inadecuaciones para el correcto desempeño de los organismos públicos (por ejemplo, en términos de los plazos estipulados versus la carga burocrática que atraviesa a estos procesos), marcos rígidos y falta de mayores distinciones operativas (por ejemplo, entre compras de bienes y compras de servicios). Aspectos como la planificación anual son considerados como meras formalidades que como verdaderos instrumentos de gestión, careciendo de información y herramientas que permitan mayor información, comunicación y coordinación, tanto internamente como respecto de los proveedores.

Existe también una crítica generalizada a la falta de competencias y capacitación de unidades requirentes y unidades de compra, así como también fallas de comunicación y coordinación entre dichas unidades, lo que afecta el proceso de compra en general (identificación de necesidades, elaboración de bases de licitación, evaluación y adjudicación, uso de los bienes adquiridos).

En relación a las modalidades de compra, se resaltan puntos fuertes y débiles tanto de las licitaciones públicas como del uso de los convenios marco. Respecto a las primeras, los entrevistados señalan que, si bien se avanzó en transparencia y acceso, subsisten problemas en términos de eficiencia, calidad y pertinencia. Sobre todo, se cuestiona la calidad de las bases de licitación, sea por falta de estandarización (entre licitaciones distintas para bienes o servicios similares) y la presencia de criterios y fórmulas antojadizas que dificultan el acceso de proveedores y también pueden indicar malas prácticas, entre otros temas. En esa misma línea se aborda la coordinación entre requirentes y proveedores y la pertinencia de sistemas de caución como instrumentos de garantía (de seriedad de oferta y de contrato), así como la dificultad que supone la adopción e implementación de criterios transversales (de género, pro pyme, etc.).

Los convenios marco son considerados como un buen instrumento para agilizar las compras públicas, en tanto permite ahorrar costos administrativos y posibilita entregas más rápidas, pero por las condiciones que opera genera sobreprecios y, además, al congelar el mercado por un período, genera barreras de acceso y abre el espacio para la conformación de monopolios y oligopolios. Como consecuencia indirecta, entrevistados señalan que se perdió una capacidad de reflexión en torno a los procesos de compra. En este sentido, se señala la necesidad de actualizar la operatoria de los convenios marco pues existe la tecnología y nuevos modelos de gestión, así como la necesidad de descentralizar las unidades que los administran. Por otra parte, existen algunas opiniones en torno al uso del mecanismo de compra directa, el que se muestra subutilizado, en parte por un desconocimiento de la normativa que lo regula.

Finalmente, los entrevistados se refirieron al portal de compras públicas, señalando que, si bien se trata de una plataforma robusta, que en sus inicios significó un gran avance, también implicó un gran estrés sobre los compradores públicos, no suficientemente capacitados en el uso del sistema. Aquí se repite la temática de la heterogeneidad de las competencias entre los organismos públicos, lo que supone que la plataforma no es utilizada en toda su capacidad actual. También se señala que es preciso actualizar y potenciar la plataforma de modo que brinde más información y servicios que mejoren la toma de decisiones en torno a las compras públicas.

2.3.1 Contexto de las operaciones de compras públicas

Los entrevistados refieren, en términos generales, que las operaciones del Sistema de Compras Públicas se enmarcan en un mundo público poblado por diversos tipos de entidades altamente heterogéneas respecto de sus equipos y capacidades de compra. A su vez, plantean, constituye un sistema que demanda una amplia gama de compras de bienes y servicios, de acuerdo a su especificidad y volumen, mientras que las modalidades de compra que considera el sistema son acotadas y rígidas con un alto predominio de burocracia.

Desde la perspectiva de los compradores se plantea que existe disparidad en las capacidades y competencias de los distintos organismos públicos –dada la envergadura, presupuesto, objetivos estratégicos y evolución de cada entidad - lo que pone en evidencia grandes diferencias en términos de la eficiencia en las adquisiciones públicas. En este ámbito se señala que los organismos que deben realizar compras de gran envergadura cuentan con equipos profesionales y administrativos dedicados a ello, en tanto han optimizado sus procesos de compra, estandarizando procedimientos que favorecen tanto a compradores como a proveedores. Por su parte, las entidades públicas con niveles más precarios de desarrollo de sus procesos de adquisiciones atomizan las compras, cambiando sistemáticamente los criterios y modelos de adquisiciones.

> *"(…) te encuentras con organismos súper eficientes para comprar, como, por ejemplo, las instituciones de la Defensa, la CENABAST, y grandes organismos como la JUNJI, esta cosa de las colaciones (la JUNAEB), son grandes organismos que se nota que como manejan grandes compras seguramente a lo largo de los años han hecho estudios, levantamiento de procesos y han llegado a buenos modelos de compra. Sin embargo, hay otros organismos que sin ser demasiado chicos atomizan mucho las compras y entre una compra de un producto y la otra compra de un producto muy similar cambian condiciones, cambian valorizaciones, cambian rutina, cambian de todo. Y eso hace que el proceso sea poco eficiente y yo creo con muy mala administración de recursos." (Experto nacional)*

> *"(…) son realidades muy distintas, absolutamente. La demanda de los municipios es una realidad muy distinta a la de las empresas públicas; dentro del gobierno, el sector salud es muy distinto, además, es una industria súper diferente (…) sí en sus capacidades, en eso cambia bastante." (Experto nacional)*

Contrariamente, otras opiniones perciben la heterogeneidad de las reparticiones públicas en forma desventajosa para las grandes entidades públicas. Plantean que éstas son más lentas y fiscalizadas tanto por la Contraloría como por la prensa.

> *"...pero el tema son las gestiones internas porque cada organismo público los plazos internos son disímiles, los organismos pequeños pueden resolver todo mucho más rápido, en cambio, un organismo muy grande es más lento. Hay fiscalizaciones distintas. La Contraloría no va a fiscalizar organismos pequeños, sino grandes. Otros salen en la prensa…" (Compradores)*

Las falencias del sistema en cuanto a no asumir la heterogeneidad de los compradores y no apoyar a las entidades más débiles, no sólo redunda en una baja eficiencia del uso de los recursos públicos, sino también en que el proceso de compras se constituye en una política pública que introduce una mayor inequidad en el traspaso de los recursos a las comunidades más desfavorecidas, toda vez que deja en manos de unidades de compras con escaso desarrollo y con baja capacidad de demanda, un instrumento que no se adecúa a los distintos tipos y volúmenes de compras, introduciendo un efecto regresivo.

> *"(…) darle elementos a la municipalidad de Chiu-Chiu o de Puerto Saavedra que tiene media jornada a un tipo de director de obra y le pasan tres mil millones para pavimentar una calle, ¿qué sabe ese tipo, qué posibilidades tiene de evaluar?, ¿Cómo evalúa? Entonces cómo le damos un poquito de apoyo a esa gente, o sea si hoy día hay municipios que están en una pobreza, la municipalidad de Camarones no existe, donde más necesitas poner lucas para igualdad social a través de estos sistemas de compra, al revés, te transformas en un elemento negativo traspasándole fondos públicos para que haga proyectos y después más encima lo crucificas porque ejecutó el 5%, y no supo hacer bases de licitación, que le quedaron como el forro, que no supo hacer una evaluación técnica y quedó como el forro, que nadie le dijo que está cuestión era A x B y no A – B x C, o sea cuestiones elementales. Yo he visto licitaciones que son un fracaso por errores elementales." (Experto nacional)*

Por otra parte, también existe la opinión de que el Sistema de Compras públicos constituye un proceso homogéneo que no se adecúa a las características y necesidades de los diversos bienes y servicios que se transan, los cuales presentan una alta heterogeneidad y dinamismo. A su vez, se señala respecto de las compras ocasionales que *"si yo soy un comprador público, cada vez que compro es un desafío"*.

> *"(…) entender que las características de los bienes y los servicios son distintas, es demasiado lineal los procesos que hoy día tienen los sistemas de compra chilenos es igualar la compra de un vaso con agua a una prestación de servicios de alimentación escolar que no tiene nada que ver (…) "(Experto nacional)*

> *"Las compras públicas son diferentes de acuerdo a la complejidad de una orden. Una compra estandarizada de papel higiénico es distinta a la de un submarino nuclear que sólo hace una empresa en una parte del país". (Experto internacional)*

> *"Los productos que compra el Estado son de distinta complejidad, yo creo que tenemos que hacer distinciones y el Sistema de Compras Públicas debería ir generando distinciones mayores, un producto que es un commodity quizás deberíamos esperar comprarlo como tal, productos que son singulares y aquí ocurre que el estado muchas veces su naturaleza es un comprador singular de un producto o servicio". (Experto nacional)*

Esta distorsión se explicaría porque se extendió un modelo de compra diseñado específicamente para la contratación de bienes a la contratación de servicios y se plantea que *"contratamos servicios como si fueran bienes".*

> *"(…) este es un modelo que nunca fue hecho para la contratación de servicios. Nosotros no tenemos reglas para la contratación de servicios ni tecnología para la contratación de servicios. Es un sistema construido que tiene reglas para la contratación de obras públicas y para la contratación de bienes." (Experto nacional)*

Los entrevistados señalan la necesidad de un cambio en esta materia, ya que en la administración pública, sostienen, una parte importante de las compras se vinculan a servicios, diferenciando entre los estandarizados como "aseo, seguridad, alimentación, casino", y otros más "exclusivos como las consultorías, los servicios de diseño, arquitectura". Respecto de estos últimos se plantea incorporar elementos de propiedad e innovación intelectual, que requieren de procesos distintos de acuerdo a lo que se observa en modelos de otros países, en los cuales las compras se basan en precalificaciones y no en ofertas como en el caso chileno.

> *"No puedes invertir tanto en entender el problema porque vas a gastar horas. Cuando te contratan, ya estás adentro y allí inviertes mucho en el diseño y lo afinas con tu contraparte, con tu cliente, eso es normal. Me junto contigo, te cuento el problema, te entrego un informe, hago todo un proceso previo antes de decir "ok, vamos a hacer esto exactamente". Yo sé más o menos dónde me duele y te puedo decir los titulares. Y así funciona y yo te contrato a ti, pero por tus credenciales, porque yo sé que tú tienes más chances de resolverme el problema. Pero no esta cosa en el cual yo empiezo a hacer una serie de requerimientos y cosas que después nadie sabe si van a servir o no (…) y lo tengo que hacer, porque a alguien se le ocurrió poner acá una encuesta, cuando quizá es innecesario. Lo mismo pasa en arquitectura, lo mismo pasa en diseño, en campañas comunicacionales" (Experto nacional)*

Por otra parte, se plantea la baja capacidad institucional que tiene la Dirección de Compras Públicas para gestionar de buena forma las actividades de capacitación de los actores y la difusión de las oportunidades de compras, pero sobre todo para hacerse cargo en forma central de los convenios marco. Al respecto, se señala que en otros países las direcciones de compra no se vinculan con la compra propiamente tal, sino que entregan lineamientos políticos, revisan el sistema, generan inteligencia, entre otros.

> *"En Australia la unidad de compras públicas no compra realmente, sino que define las políticas, normas y procesos de compra. Los proveedores venden directamente a cada unidad de compra. Es muy complicado tener una unidad que concentre todo. La respuesta adecuada podría estar en una unidad única como la "comisión de prototipo" de Australia, que revisa los procesos de las diferentes unidades de compra cada ciertos años.". (Experto internacional)*

Por último, existen dos elementos que constituyen parte del contexto donde se implementan las compras públicas, no ya desde una perspectiva conceptual, sino que operativa. En primer término, los cambios de gobierno que introducen modificaciones en las prioridades, enfoques y formas de hacer las compras, así como que generan cierta rotación en el personal. Por otra parte, el ciclo anual presupuestario y la necesidad de ejecutar el presupuesto en el año, condicionan gran parte de las compras, introduciendo otras consideraciones y plazos que no se relacionan necesariamente con realizar compras de calidad.

> *"(…) cuando hay cambios de administración esas capacidades técnicas por el sistema político que tenemos se te van y vuelves a reinventar y buscar a alguien que te pueda apoyar en ese tipo de compras que tienen que tener otros elementos de juicios de análisis para que sean más optimas, calidad, cobertura geográfica, precio, son otras variables las que entran. El sistema es pobre en aporte al usuario" (Experto nacional)*

En síntesis, como contexto de las operaciones se plantea:

- Se enmarcan en un mundo público que comprende diversos tipos de entidades altamente heterogéneas respecto de sus equipos y capacidades de compra.
- El aparato público demanda una amplia gama de compras de bienes y servicios, de acuerdo a su especificidad y volumen.
- Existen acotadas modalidades de compra que considera el sistema, las cuales además son percibidas como rígidas con un alto predominio de burocracia.
- Existen trabas estructurales del Estado que condiciones el funcionamiento del Sistema de Compras como lo son los cambios de gobierno que introducen cambios en las prioridades, enfoques y formas de hacer las compras; y el carácter anual de los presupuestos.
- Se plantea una baja capacidad institucional de la Dirección de Compras Públicas particularmente para gestionar las actividades de capacitación, difundir las oportunidades de compras y hacerse cargo en forma central de los convenios marco.

2.3.2 Planificación de compras anuales

El carácter anual del ciclo del presupuestario del aparato público constituye un elemento que limita la capacidad de las entidades públicas de planificar los procesos de compras en forma efectiva. Aunque los entrevistados declaran que el proceso de planificación anual es un elemento necesario y muy útil para realizar mejores compras y agilizar los procesos administrativos, también plantean que no existen los tiempos para planificar y ejecutar adecuadamente. Esto se debería a la necesidad de ejecutar –sobre todo a fin de año, por temas presupuestarios- lo cual no deja espacio para pensar y planificar adecuadamente las compras anuales.

> *"(…) la maquina nos va pillando a todos como institución, usted sabe, hay un tema de ejecución, que hay que ejecutar y hay que ejecutar, y generalmente a final de año está toda la locura por ejecutar, se pasa un poco para el año siguiente. Entonces cuando hay que empezar a pensar en el tema de compra estamos ya tratando de ejecutar de nuevo y no hay, no están los tiempos, o no se dan los tiempos como para hacerlo como dice usted de manera real, o sea anticiparse, planificar, planificar las compras, tener un plan de compras que eso ayuda un montón" (Experto nacional)*

En este marco, los entrevistados declaran que el plan anual constituye más una formalidad que una verdadera herramienta de gestión, ya que por las condiciones en que se desarrolla el sistema público, no es posible planificar todas las compras. Respecto a las condiciones que hacen compleja la planificación, además de la ejecución presupuestaria, son de acuerdo a los entrevistados, los cambios de gobierno que introducen modificaciones de y a los proyectos. Lo único que podría planificarse aseveran serían los *commodities.*

> *"Históricamente ¿qué es todo lo planificable? Son todos los commodities, todo lo que es habitual. Materiales de papel, todo eso es planificable. Pero los proyectos en sí, porque dependen mucho de los temas políticos, con cambios de gobierno van cambiando. Entonces, el plan de compra hasta este momento ha sido un saludo a la bandera y no es una herramienta de gestión. Está el tema, el otro para mí, de la ley de presupuestos cuya base es anual. Eso ha llevado a que se planifique anualmente y los proyectos políticos y de políticas públicas son siempre a largo plazo. Entonces, planificar anualmente es súper complejo y ya no hablamos de anualmente, sino de marzo-abril a diciembre...a octubre, porque luego hay que ejecutar las platas y eso genera externalidades porque al final del año se compran cosas por ejecutar o pagar y hay un sin fin de cosas." (Compradores)*

Otro elemento que alimenta el juicio de que el plan anual de compras es un mero formalismo, es que constituye sólo una estimación y no un compromiso por parte de la institución, el que puede ser modificado. De esto se desprende que, muchas veces, sólo se realiza por cumplir y no para utilizarlo como una herramienta de gestión de compras.

> *"Con el tema del plan de compra, efectivamente hay una diferencia que por lo menos se plasma en las municipalidades o en el caso de nosotros, que tiene que ver que, bueno, la ley claramente dice que es un tema referencial de las compras que tú realizarás durante el año y que no estás obligado a cumplirlo. Esa es una estimación. En ese sentido no se ha cambiado, digamos, sigue escrito, por lo tanto, no está sancionado si tú efectivamente no cumples ese plan que tú enviaste o que subiste, que publicaste." (Compradores)*

> *"Cada establecimiento tiene que cargar su plan todo el tiempo. Su manual de abastecimiento y cuando empecé a ver no todos lo tenían, la misma historia. Entonces, digamos que está pidiendo la dirección de compras públicas que cargues un plan sólo para cumplir algo formal que después cuando empiezas a hacer gestión para ver efectivamente si lo cumples o no, o si lo utilizas para algo no lo utilizas, había planes, ni siquiera había un formato" (Compradores)*

En directa relación con lo anterior, se destaca que no existe una fiscalización sobre el contenido del plan de compra, en tanto –por ejemplo- existen algunos planes no cargados o con un presupuesto erróneo. Esta falta de fiscalización redunda en que ciertos compradores ejerzan esta labor, que debería estar a cargo de Contraloría.

> *"Entonces, empezamos a encontrar cosas como que no todos estaban cargados, cosas como que estaban cargados con presupuestos no acorde a su presupuesto inicial, no acorde al 80% y nadie revisó nada." (Compradores)*

> *"Tú tienes que colocar también como rubro bajo qué proceso vas a comprar, si es convenio marco o licitación. Tenía el caso de un hospital que me estaba demostrando en su plan de compra, un hospital grande, 30% de su plan de compra era trato directo, entonces, cuando empiezo a ver qué está diciendo este señor que va a comprar por trato directo, que va a comprar por ítem y estaba clarito cada uno...y empiezas tú a surfear ahí, entonces empiezas a tener comida, alimentación, cuando efectivamente todo eso podría haber entrado en el convenio*

marco. ¿Quién revisa, quién fiscaliza?, quién lo ve detrás de un hospital que no tengo digamos la potestad, nosotros como ministerio estamos haciendo esto, pero no es nuestro rol." (Compradores)

En este sentido, también se señala la necesidad de contar con herramientas que permitan entregar una ayuda frente a lo acotado de los tiempos, dando información sobre frecuencia de compra o cantidad de bienes adquiridos, entre otros ítems. Esto permitiría una mayor eficiencia y oportunidad en las compras.

"Y en ese sentido también es que la invitación desde la perspectiva de mi servicio es cómo el sistema nos puede ayudar a guardar ese ciclo de abastecimiento, entendiendo que yo tengo que planificar, ejecutar y también después tengo que hacer un seguimiento posterior a la operación propiamente tal, que hasta donde hoy día yo veo que están puestos los esfuerzos. Lamentablemente, cuando uno se enfrenta como soporte a las otras áreas de la institución no puedes responder a preguntas tan simples como cuánto compramos un bien, con qué frecuencia, cuáles son nuestros principales clientes, dónde nosotros tenemos nuestro mayores cuellos de botella tal vez, en el proceso completo y ahí el sistema no me permite, claro...yo creo que eso ayudaría mucho también a poder programar, planificar y que estos requerimientos excepcionales, porque están fuera de planificación, fueran en menor cantidad. Y eso, en el fondo, como que también nos ayudaría a funcionar de manera más oportuna y más eficiente en ese sentido." (Compradores)

En otra línea, uno de los elementos destacados es la falta de herramientas informáticas disponibles para su elaboración y ejecución. Al respecto los compradores mencionan el problema de tiempo e ineficiencia que produce hacer la planificación anual de forma "manual", con un registro paralelo donde se rescate y traspase información a todas las áreas. Se plantea que tener un sistema automatizado que entregue información adecuada por área del organismo respecto a compras sería de gran utilidad. Al respecto, se plantea que existe en curso un proyecto de Mercado Público que intenta automatizar los procesos, siendo el de la planificación uno de ellos.

"Hoy día entiendo que el plan de compra nos va a permitir hacer ciertas cosas que antes no podíamos hacer. El año pasado nosotros teníamos una planificación que teníamos que llevar con un registro paralelo. Después nosotros, esa programación la vaciábamos en la plataforma, la ejecutábamos a través de las compras y tenemos que volver a sacar esa información de las compras para llevar una gestión de esos contratos. Revisar los plazos de entrega y posteriormente comprometernos en tener esos recursos para la ejecución presupuestaria del año. Y en ese proceso y esas relaciones que se producen entre los diversos departamentos y subdirecciones, nosotros en el fondo generamos ineficiencias, porque la información no fluye como corresponde en términos de la información propiamente tal o del tiempo que tarda de pasar de un área a otra. Y eso nosotros obviamente, por un lado, estamos visualizando la forma de rescatarlo en un sistema que nos permita abordar eso como institución, pero en términos económicos igual es complejo acceder o que nos den las lucas para algo de esas dimensiones." (Compradores)

"En este momento hay un proyecto piloto donde se está precisamente el mercado público está intentando automatizar todos los procesos en línea con los compradores finales, o sea, nosotros." (Compradores)

En este ámbito, los entrevistados también señalan la relevancia de conectar los sistemas informáticos de las entidades públicas con los sistemas de la Dirección ChileCompra, permitiendo agilizar y optimizar la elaboración de los planes de compras. Se plantea que "faltan las interfaces entre los sistemas propios y ChileCompra".

Por último, desde la perspectiva de los proveedores[6], los planes de compras que encuentran en la plataforma no les reporta una gran ayuda para preparar sus stocks para ofertar bienes específicos

[6] Como se mencionó en el apartado metodológico, los proveedores que participaron en el focus group tienen las siguientes características: pertenecen al convenio marco, representan a micro y pequeñas empresas, venden mayoritariamente bienes a través de la compra a grandes proveedores y vendiéndole estos bienes al Estado.

en determinadas fechas. Aluden a que los plazos de dichos planes no se cumplen en la práctica, y señalan que muchos de los planes son muy genéricos en cuanto a qué bienes se van a comprar, por lo que no pueden anticiparse a las solicitudes de compra.

> *"Yo he mirado los planes de compra, pero no se cumplen los plazos." (Proveedores)*

> *"Yo los he mirado, los analicé para ver si podemos adelantar alguna especie de convenio, porque la idea de los chicos es ir hacia los grandes proveedores que estén fuera de mercado público, y la verdad es que no sirve, porque yo los miré y son extremadamente genéricos, dice "vamos a comprar mil millones", pero ¿de qué?, no se dice, entonces tú no puedes anticiparte a la jugada. " (Proveedores)*

> *"Entonces si las herramientas que hoy día están publicadas sirven, en su mayoría no, por ejemplo, el plan anual de compra no sirve de nada como para nosotros poder comprar antes." (Proveedores)*

Existen ciertas instituciones que realizan el plan de compra en forma exitosa

No obstante, las críticas frente al plan de compra, también destacan organismos donde los compradores señalan haber logrado organizarse de manera efectiva para crear un buen plan de compras. También se menciona, que es importante apoyarse en un administrador para poder realizar este trabajo.

> *"Qué es lo que le digo yo a la gente: "su proyecto se llama "contratación de servicio". El ítem usted ve qué es lo que va a comprar y se ajusta a los siguientes puntos y en los comentarios usted especifica si son máquinas de fotocopiadora, si son láser, no sé". Hicimos esa clasificación dentro de los diez rubros porque empezamos justamente cuando empezamos a hacer las diez grandes compras y de ahí nació este paquete y nos ha dado súper buen resultado porque la gente se ajusta a eso, entonces, lo que yo hago es mandarle la planilla en Excel con eso y ellos lo van mandando al lado y luego el supervisor, porque este trabajo lo hace el supervisor en cada facultad, el supervisor genera un consolidado de todos sus departamentos, porque cada departamento entrega su Excel. Entonces, este supervisor consolida el Excel de uno con el otro y saca un total. Eso, independientemente de que cada uno tiene su plan de compra individual y lo tienen que guardar en el caso de que la contraloría les caiga encima. Y hemos logrado hacer eso." (Compradores)*

> *"A mí me ha funcionado el plan de compra. Es un trabajo también del administrador, ustedes también si no son los administradores, tienen que apoyarse en el administrador, siempre el administrador debiera saber más que los operadores y allá hay un trabajo de gestión de por medio." (Compradores)*

Dentro de las experiencias exitosas, también se señala que al usar un software, que pueda ordenar la información sobre los productos y lo demandado por las diversas instituciones, es posible realizar un buen plan de compra. Dicho software recoge información proveniente de distintas instituciones y se envía la alarma cuando los pedidos se desvían en demasía de la demanda regular de los años anteriores.

> *"Sí, sí, esa información está. Cuando se abre la agregación de demanda, se le entrega al hospital o al consultorio: estos son los productos y en esta columna es lo que usted demandó en los últimos años. Y el SAP, CENABAST maneja un SAP, el SAP tiene varias alertas, como esta cuestión antiguamente se lleva al Excel, de repente, si el revisor de la tablita Excel no le saltó, pero ahora tiene alertas, si un consultorio que pide de a 10.000 todos los meses, si el gallo le puso un cero más, exactamente, "oye, cuidado, este gallo está pidiendo..." y siempre está el buen criterio. (Experto nacional)*

En síntesis

Siendo la planificación una herramienta útil para hacer más eficientes, ordenadas y oportunas las compras anuales, existen vicisitudes para realizarla. Por una parte, el tiempo y la falta de herramientas informáticas adecuadas, provocan que se realicen planes de compra de mala calidad, muchos de los cuales no son cumplidos. También la falta de fiscalización, no incentiva a que se realice un plan de compra adecuado, sino que se realiza como una mera formalidad. Algunos proveedores señalan que revisan el plan de compras, sin embargo los consideran muy genéricos por lo que no les sirve como una herramienta para preparar las oportunidades de compra. Por último, en el caso de instituciones con planificaciones exitosas, se muestra la existencia de herramientas informáticos o de gestión de calidad en dichos organismos.

2.3.3 Decisiones de compra

A partir de los discursos de los entrevistados es posible distinguir al menos dos unidades que intervienen en los procesos de compra dentro de las instituciones públicas. Una de carácter funcional que realiza el pedido de compra, denominada como la unidad requirente, y por otro, el equipo de administración y finanza, o unidad de compra, que realiza las gestiones para que dicha compra se realice. En el diálogo entre estos actores es donde toma forma la decisión de compra y se expresa en alguna de las modalidades de compra (licitación pública, convenio marco o compra directa). En este proceso no se puede obviar, sin embargo, la participación en mayor o menor grado que tienen o se espera que tengan los proveedores, de modo de alimentar a las instituciones públicas con información útil para los procesos de adquisición, resguardando eso sí el carácter lícito y legítimo de estas interacciones. Analizar la toma de decisiones en torno a las compras públicas considerando la participación de diversos actores permitirá tener una visión más concreta respecto a cómo se desenvuelve este proceso.

Requirentes y compradores

En primer término, se aborda la interacción entre las unidades requirentes y las unidades de compra dentro de las instituciones públicas. Las dificultades observadas se relacionan, por una parte, con falencias propias de cada una de las unidades que intervienen en el proceso, así como con problemas de comunicación entre ambas. Existe además una visión crítica e insatisfacción respecto a las reales capacidades del fisco para tomar las mejores decisiones, esto a la luz de las heterogéneas capacidades de las instituciones públicas para enfrentar los procesos de compra.

> *"En general, tú sabes esto, pero en la mayor parte de las veces son como dos cajas: una es la parte de la institución que quiere comprar y que tiene las necesidades funcionales muy generales y que ni siquiera tiene los acentos burocráticos de cómo hacerlo y después caen los requerimientos a la parte de administración y finanzas". (Experto nacional)*

> *"Mirado desde el usuario interno, la delegación de necesidades de tener capacidad para escoger bien la mejor solución, esta delegada en las diversas reparticiones de los organismos públicos y ahí tenemos una insatisfacción profunda de las capacidades que tiene hoy el fisco para escoger la mejor opción entre bienes y servicios que son demandados" (Experto nacional)*

Lo anterior cobra especial relevancia cuando las compras no son estándares o habituales, y por su envergadura o característica se transforman en un desafío para los compradores, quienes no son expertos en la materia o no están acostumbrados a realizar compras que consideran grandes volúmenes de recursos.

"Si yo soy un comprador público, cada vez que compro es un desafío. Y a veces lo conozco y lo sé resolver, pero en el 70% te diría que no, porque son cosas nuevas. Compraré cada tres años muebles; renovaré computadores cada cuatro. Las consultorías que compro siempre son distintas. O sea, en general, siempre son problemas distintos, algunas cosas son más frecuentes." (Experto nacional).

Los entrevistados identifican que gran parte de los problemas relevados en torno a los procesos de licitación dice relación con quién es el que toma la decisión de compra. Al estar ésta segmentada entre el requirente y la unidad de compra, muchas veces esta última toma decisiones sujetas a los criterios de evaluación estipulados, lo cual, particularmente en el ámbito de salud, se traduce en que la compra no sea utilizada.

"E igual, cuando llega el equipo de la marca que no pidió el doctor y el equipo se pudre ahí. Queda ahí tirado, nadie lo usa, no tienes cómo donárselo a otro hospital, no tienes cómo sacarlo de ahí. Entonces, entra a ver quién es la persona que está tomando la decisión de compra, el director, pero ¿dónde está la cabeza que dice en el dorsal? "Lo siento doctor, estas son las opciones que hay y tenemos que ir bajo el reglamento". Entonces, ahí entra un poco la lucha del poder, de cómo efectivamente hay casos que se direccionan las bases y las evaluaciones. Y nosotros estamos detrás para que no suceda." (Compradores)

Por otra parte, las falencias relevadas por los entrevistados respecto a las unidades requirentes son variadas y van desde que éstas no saben lo que necesitan, no saben cómo hacer los pedidos o solicitan algunas compras de bienes y servicios específicos que, muchas veces, contravienen los principios de transparencia y probidad del sistema.

"Porque descubrimos que la unidad requirente hace mal la petición. Requiere con ciertas características que después nosotros transcribimos y después llegan y dicen: "es que esto no era ". "No, el doctor quiere este refractor" y quiere este otro tema. No, pues, es que aquí están los términos técnicos. No saben cómo hacer términos técnicos." (Compradores)

"(…) que entras a los hospitales y te das cuenta que es un doctor de renombre, necesita cierto equipo y él quiere que gane cierta marca. Entonces él dice "yo quiero esta especificación", y le digo "pero, doctor, no puede poner esa especificación porque esa especificación está asociada a tal marca". "Pero yo quiero ese". "Ya, pero pongamos este, el número solo". "Si tú llegas a comprar y a mí me llega tal marca o tal marca china, yo no lo voy a usar"(…)" (Compradores)

Al respecto, los entrevistados señalan la necesidad de capacitar a todos los estamentos, pero en forma particular a los requirentes, ya que consideran que parte de las dificultades observadas en los procesos de compra se debe al desconocimiento que éstos tienen respecto de las compras públicas en general y de aspectos técnicos como, por ejemplo, confeccionar términos de referencia.

"Yo estoy implementando una plataforma en la municipalidad para capacitar a las unidades requirentes donde nosotros tenemos nuestro gran problema. No en el comprador, sino el que hace el requerimiento". (Compradores)

"Pero eso también puede ser un desconocimiento de la información que se traspasa, digamos. Si tenemos esa dificultad y la interpretación de la normativa y del reglamento y todo el cuento no la sabemos al dedillo, evidentemente no está el proceso de profesionalización en los estamentos, evidente que vamos a tener eso." (Compradores)

En este ámbito se plantea que algunos requirentes han aprendido a usar los convenios marco para realizar las compras por catálogo y así agilizar los procesos, lo cual no siempre es lo adecuado o conveniente desde la perspectiva de eficiencia en el uso de los recursos públicos.

"Y muchas de estas unidades requirentes descubrieron esta cosita del convenio marco y dicen "ya, listo, le compro servicios a esta persona". Por $40 millones, por $30 millones, grandes compras por $100 millones, por $90 millones y resulta que nos saltamos todo el procedimiento de licitación." (Compradores)

Por su parte, las críticas relativas a las unidades de compra se asocian a la baja profesionalización de sus integrantes y que muchas veces copian bases de licitación usadas anteriormente sin que exista un criterio adecuado respecto de su adecuación o pertinencia.

"La parte de administración y finanzas tiene ciertas rutinas y cortar y pegar, etcétera, etcétera y recuerda ciertas lógicas financieras administrativas muy estrictamente, pero sin ninguna otra consideración" (Experto nacional)

Por otra parte, se señala que la incomunicación entre los requirentes y las unidades de compra redunda en pérdidas de eficiencia e incluso eficacia. Las referencias aluden a la inexistencia de espacios de conversación o a incomunicación entre las partes; como plantea un entrevistado: "*hay como una incomunicación: acá hay un conocimiento muy general y un conocimiento muy administrativo".* Esta incomunicación, muchas veces, es insalvable, toda vez que el requirente tiene un cargo de jerarquía, lo que no permite un acercamiento que mitigue las dificultades de comunicación. En esta misma línea, los compradores plantean que no pueden cuestionar o negarse ante algunas solicitudes de requirentes.

"Pero ese espacio de conversación tampoco existe. Entonces también hay una pérdida. No hay una capacidad de interlocución entre el usuario final y el comprador. Y ahí se pierde mucha eficiencia." (Experto nacional)

"Entonces ponte en los zapatos del comprador, "tengo comprarle un pasaje al ministro para que vaya a Temuco el lunes, y si se lo compro por acá que dice no tiene devolución, no tiene cambio de vuelo, etc., o capaz que me vaya a llegar a mí, entonces que le compro el full flexible, que vale el más caro". Porque no hay el espacio de preguntarle al ministro, ministro mire yo voy, tengo una reunión con el intendente a las 12 y a las 4 quiero estar de vuelta y nadie me va a mover de ahí, ah le compro ese entonces que vale los $140.000." (Experto nacional)

Sin embargo, se observan otras modalidades de articulación entre las unidades de compras y las unidades requirentes, donde se realiza una agregación relevante de demanda en forma planificada, con tiempo, siguiendo algunos protocolos y con apoyo de herramientas informáticas.

"La CENABAST avisa cuál va a ser el arsenal que se va a comprar el próximo año y los hospitales se anotan con muchos meses de anticipación. Esta pega se hace por abril, mayo, y en abril-mayo que es una pega muy difícil, se les está diciendo al hospital: oiga, usted dígame qué va a necesitar de estos productos el próximo año, en qué cantidad mensual (…)" (Experto nacional)

En este tipo de organismos, las especificaciones técnicas están en manos de grupos colegiados que tienen una práctica continua de interlocución con actores relevantes del mercado, así como procesos y períodos definidos de definición de los requerimientos de compras. Un proceso como el que se describe alude a una cadena de situaciones y actores involucrados donde la decisión de compra es reflexionada ampliamente, sometida ésta a un proceso de "mejoramiento continuo".

"Las licitaciones de la CENABAST parten de las bases, las revisa el Ministerio de Salud, la Subsecretaría de Redes, la Subsecretaría de Salud Pública, participan profesionales del Instituto de Salud Pública (…) en marzo se empezaban a citar gente, a las tres asociaciones gremiales de laboratorios que es el punto de canalización de opiniones técnicas -no el laboratorio- y les preguntas qué les pareció mal "no, es que están pidiendo mucho de esto, mucho de esto otro...", eso se manda a redes y así era un proceso de mejora continua (…), participaba mucha gente, eran los mismos abogados, los mismos químicos, que habían venido por años haciéndolo, entonces, había una mejora continua.." (Experto nacional)

En el ámbito de salud se señalan dificultades asociadas al Sistema de Compras Públicas cuando las compras son muy específicas, lo cual introduce tiempos, demora y uso de recursos en cumplir con procedimientos administrativos que no entregan ningún valor a la compra, generando ineficiencia en el proceso.

> *"Ya hay establecimientos como no sé, el Instituto del Cáncer o el Geriátrico por poner casos específicos, incluso el traumatológico, que tiene que comprar prótesis, medicamentos súper específicos con sólo proveedores que no tengo cómo licitarlos. Llamamos a licitación una y dos veces para cumplir con las normas sabiendo que el único proveedor que va a estar ahí es el que probablemente no cumpla con las condiciones para entrar dentro de la licitación. Entonces, perdemos tiempo y costos asociados al trámite administrativo, cuando sabemos que vamos a tener que sí o sí que comprarle al proveedor, por cumplir los canales que la ley nos exige y de alguna forma no hay flexibilidad con estos institutos y nosotros como ministerio también les exigimos cumplir con las leyes." (Compradores)*

En síntesis, respecto al vínculo entre requirentes y compradores, los entrevistados plantean lo siguiente:

- Se distinguen dos unidades que intervienen en los procesos de compra: la requirente de carácter funcional que realiza el pedido de compra y la unidad de compra, de carácter administrativa o de finanzas, que ejecuta la compra.
- Se observan dificultades en la interacción entre las unidades requirentes y de compra, las cuales se relacionan con falencias de cada una de ellas, así como con problemas de comunicación entre ambas, las cuales se agudizan cuando el requirente posee un puesto de poder al interior del servicio público.
- También se critican las capacidades del fisco para tomar las mejores decisiones de compra, especialmente cuando se constatan las heterogéneas capacidades de los servicios públicos, y cuando las compras no son estándares o habituales.
- Se observan diversas falencias de las unidades requirentes: no saben lo que necesitan, no saben cómo hacer los pedidos o solicitan algunas compras que contravienen los principios de transparencia y probidad del sistema. Por su parte, las críticas a las unidades de compra se asocian a la baja profesionalización de sus integrantes.
- Se señala la necesidad de capacitar a todos los estamentos, particularmente a los requirentes.

Compradores y proveedores

Aparece además la relación que se mantiene con los proveedores y las ofertas que ellos manejan, configurando el mercado donde toman forma las decisiones y los procesos de compra. Precisamente sobre el proceso de toma de decisiones, los entrevistados plantean que existen insuficiencias respecto a la información disponible sobre los bienes y servicios que el mercado ofrece, sus características, sus precios, entre otros.

> *"Por lo tanto, ahí hay un desafío en reunir toda esa información que no está disponible, entonces todo lo que es interacción con los proveedores para construir mi demanda, hoy día las tecnologías están disponibles para eso, en términos de las redes que se pueden hacer, de que los proveedores puedan transmitirle las nuevas ofertas de bienes y de servicios que hay (…). Entonces, a eso me refiero con que la plataforma tecnológica en su diseño tecnológico debiera cubrir muchas más cosas y hoy día hay tecnología disponible y económica para hacer eso." (Experto nacional)*

En este ámbito se manifiesta una tensión entre los compradores y los expertos entrevistados respecto de lo lícito o no que es realizar consultas al mercado para formular mejor un

requerimiento de compra. Mientras los expertos señalan que realizar consultas a la industria constituye una práctica deseable que apoya una mejor formulación de los requerimientos de compras, siendo por tanto fundamental para el logro de mayores niveles de eficiencia y pertinencia, los compradores públicos establecen que esta práctica podría contravenir todos los principios de transparencia y probidad, por lo cual, consideran debiese estar prohibida.

Se da aquí un matiz que explica posiciones tan contrarias, que se vincula al hecho de que los compradores sospechan que el contacto entre requirentes y proveedores podría dar pie para coordinarse ilícitamente para adjudicar licitaciones. Esta forma de coordinación constituye, a juicio de ellos, un riesgo permanente sobre la libre competencia, aún más dado, como se verá más adelante, el contacto regular que tienen las unidades requirentes con los proveedores.

Eventualmente este conflicto o tensión podría ser subsanado, en parte, mediante el uso de herramientas tecnológicas.

> *"Uno entra en confianza con los proveedores, después los llama y le dicen que nos traiga el tema, eso no se permite. Eso está prohibido, esa es una falta a la probidad tremenda y además el reglamento establece claramente que la única forma que tenemos para comunicarnos con los proveedores es a través del portal y a través de las consultas y preguntas." (Compradores)*

> *"alimentar mejor incluso antes que salgan las licitaciones, todo el sistema de consultas a la industria, que los proveedores puedan colaborar, no en el sentido que se sienten en el mismo escritorio, pero de entregar la información". (Experto nacional)*

Sobre esta materia, los compradores declaran que las normas de transparencia en materia de comunicación con proveedores restringen el nivel de información que éstos pueden entregarle a los mismos, quedando la información sólo a nivel de lo "políticamente correcto", en tanto los mecanismos de comunicación que entrega el portal, al tener un carácter anónimo, generan ineficiencias en el proceso.

> *"Sí, claro, pero cuando vienen, es tan transparente el tema que nos pasa a nosotros en las licitaciones, transparente para los proveedores, para nosotros es un poco restrictivo porque cuando hacen una licitación las preguntas son anónimas y ese mismo tipo (proveedor) está en todas preguntando lo mismo haciendo gestión o molestando o diciendo esto, retrasando un poco los procesos y no sabemos bien a qué ni a quién le respondemos. Entonces, uno responde lo políticamente correcto, pero efectivamente para abajo no te dicen con quién te puedes comunicar, pero la Contraloría te impide ir a ver realmente, eso también te dice, no te puedes comunicar con los proveedores, a no ser que sea a través del portal. Preguntas, consultas, visitas a terreno, reuniones de trabajo, etcétera con todos los proveedores, pero de forma personal, no." (Compradores)*

Por último, los compradores señalan que estas restricciones se dan en lo formal, porque aseguran que los requirentes sí tienen contacto permanente con los proveedores, por lo que muchas veces deben buscar subterfugios o mecanismos administrativos que permitan realizar compras a proveedores asignados por los requirentes.

> *"[Contraloría] Pone restricciones, pero en la realidad no es así: el cliente tiene contacto con los proveedores permanentemente y nosotros -que estamos en la unidad de compra y somos los que tenemos que llevar las reglamentaciones, y tenemos que hacer un decreto, que tenemos que justificar un contrato directo porque dice: "justifíquelo con una razón fundada", efectivamente no haciendo alusión al artículo- no podemos decir que la unidad requirente trajo al proveedor y lo comprobó porque ya habían acordado y pasa lo que habían planteado acá: antes se ponen de acuerdo, venden el tema y no hay proceso posterior". (Compradores)*

En síntesis, respecto al vínculo entre compradores y proveedores, los entrevistados plantean lo siguiente:

- Existen insuficiencias respecto a la información disponible para los compradores sobre los bienes y servicios que el mercado ofrece.
- Existen posturas contrarias entre los compradores y los expertos respecto de la validez de realizar consultas al mercado para mejorar las compras: los expertos consideran que las consultas al mercado aportan en el logro de mayores niveles de eficiencia y pertinencia de las compras, en tanto los compradores consideran que contraviene los principios de transparencia y probidad.
- Algunos requirentes tendrían contacto con los proveedores.

2.3.4 Licitaciones Públicas

Respecto a las licitaciones públicas los entrevistados señalaron que la plataforma administrada por la Dirección ChileCompra ha constituido un avance sustantivo en cuanto a transparencia y acceso de proveedores, en comparación con la antigua modalidad de compra donde sólo unos pocos oferentes estaban en conocimiento de los procesos licitatorios.

Sin embargo, se plantea que este avance en transparencia se ha efectuado con un alto costo de carga burocrática, lo cual ha generado desperdicios en términos de eficiencia y calidad de las compras. El énfasis burocrático, de acuerdo al relato de los entrevistados, está presente en casi todos los procesos que intervienen en una licitación, generando altos costos de transacción tanto para compradores como para proveedores.

Lo anterior sumado al diseño del sistema que obliga, como ya se mencionó, a seguir un tipo estanco de procedimiento de compra para una gran variedad de bienes y servicios genera faltas de eficiencia, calidad y pertinencia de los procesos de compra.

No obstante, algunos compradores reconocen y valoran las licitaciones públicas, en tanto están conscientes que ellas permitan obtener mejores precios al fomentar la competencia entre los proveedores.

> *"Licitando sabemos que vamos a obtener mejores precios. Y por ello, normalmente nosotros tenemos una gran cantidad de licitaciones, no sé ustedes, Quilicura, pero la gran mayoría de las compras las licitamos y hemos hecho nuestros propios convenios marco, tenemos un montón de contratos de suministros en donde licitamos servicios que no son habituales para nosotros". (Compradores)*

Ahondado en las particularidades de los procesos de licitación, los entrevistados abordaron diversas problemáticas asociadas a las bases de postulación, a los criterios y procesos de evaluación, las cauciones solicitadas a los oferentes, entre otros.

Bases técnicas y criterios de evaluación

Respecto a las bases técnicas y criterios de evaluación, los entrevistados plantearon diversas críticas e inquietudes, las cuales se describen a continuación:

En primer término, señalan, que no existe uniformidad o estandarización de las bases técnicas ni de los criterios de evaluación de licitaciones similares entre diversas entidades públicas e incluso

dentro de una misma repartición, lo cual introduce, por una parte, un mayor nivel de discrecionalidad al momento de la evaluación y adjudicación de bienes y servicios, y por otra, mayores costos para la formulación y evaluación de las propuestas por parte de los proveedores y compradores.

> *"Por ejemplo, yo me leo las bases de la CENABAST una vez y sé que esas bases, que son bases tipo, que estuve dentro seis procesos de análisis de estudio, me las leo una vez y participo en 1200 licitaciones en el año con esas bases. Yo participo en las bases de un hospital base cualquiera - Sótero del Río, Luis Tisné, el Gran Benavente de Concepción- me tengo que leer las bases licitación por licitación. Porque cambian, son variables y ahí es poco eficiente (…) a mí me gustaría que las bases para la licitación fueran un poquito más tipo, más estandarizadas, menos manga ancha para los organismos." (Experto nacional)*

Además, se destaca que algunas bases consideran criterios y fórmulas de evaluación demasiado complejas, o se solicita documentación difícil de conseguir, constituyéndose en una barrera de entrada para muchos proveedores, particularmente para quienes recién ingresan al sistema, quienes podrían desisten de participar. Si bien, señalan, en algunos casos esto puede ser inevitable, en otros se debe a planteamientos erróneos o a fórmulas de cálculo que pueden ser simplificadas.

> *"(..) si yo soy un proveedor no conocedor del sistema público y de repente empiezan a leer certificado expedido por la CONADIS, "chuta, complicado, ¿sabes qué? no, ya chao"" (Experto nacional)*

> *" (…) que la valorización tienes que estudiar álgebra lineal para lograr entender la ecuación que logra ganar la cuestión, es mucho más complicado (…) yo vi contratos donde el mecanismo de reajuste era un polinomio de como 12 variables, x6 por x + 7 x y más x es igual al precio del petróleo al 31 de diciembre de cada año y precio al por mayor emitido por Financial Times(…) si para reajustar el valor de la tontera era tan fácil como colocar el precio al por mayor o el IPC." (Experto nacional)*

En esta línea, los entrevistados relevan que los criterios no siempre se asocian a medios de verificación objetivos, por lo que también se introduce subjetividad en el proceso. De acuerdo a los diversos relatos analizados, los elementos subjetivos presentes en ciertas licitaciones se expresan en requerimientos antojadizos, que en la práctica son imposibles o difícilmente objetivables. Se sugiere en estos casos solicitar certificaciones estandarizadas, de modo de contar con un sustento objetivo que acredite calidad u otro parámetro.

> *"…las licitaciones del resto de los organismos son poco eficientes: bases administrativas sin ningún criterio, valoraciones absolutamente antojadizas, tú no puedes certificar calidad, cómo certificas calidad, "no, es que el televisor Sony es mejor que Samsung". Objetiviza eso. La calidad tú la puedes certificar mediante un proceso de certificación. "Yo quiero que la empresa productora de esto esté con normas ISO" tal. A eso le doy un puntito más. "Yo quiero que los productos que estén certificados por el Instituto de Salud Pública", otro puntito. Pero no de repente cosas como certificados emitidos por personal médico o paramédico que acredite que el producto ha sido bueno." (Experto nacional)*

> *"Entonces tienes desde una insatisfacción desde las bases, normas o criterios que te sugiere usar en este tipo de, una consultoría de este nivel contratada por el mismo sistema tiene distintos criterios de evaluación que finalmente termina siendo nada, en la práctica es a criterio de la entidad o del funcionario que le toco revisar la cuestión y evaluar antecedentes que son subjetivos". (Experto nacional)*

El uso de criterios antojadizos buscaría, en opinión de los entrevistados, privilegiar a ciertos proveedores, lo cual parece constituir una práctica bastante común, como se desprende del tono con que son criticadas este tipo de situaciones. En este sentido, se cuestiona tanto la manipulación de los criterios de evaluación en algunas licitaciones, como la alteración de los mismos con el fin de beneficiar a un proveedor en particular.

"También, e incluso en las mesas de evaluación muchas veces empiezan a jugar con que "ah, tengo que ponerle 5, pero dónde busco que se cayó para poder bajarle un 5 y ponerle un 4", porque si no, uno termina ganando". (Compradores)

"(…) quiero que las bases se dibujen para que se lo gane la Sra. Juanita (…) yo como la otra municipalidad hago las bases para que justo quede la señora Juanita porque solo me gustan sus "yodas" (…) el resto no tiene idea cuánto costaron, o sea cero información y mientras no griten los tipos ni reclamen a nadie le importa. Acá lo he escuchado, cuando llegan los profesores y reclaman de por qué les compraron tal o cual computador cuando llegan de vuelta de vacaciones". (Experto nacional)

"Y a veces esos criterios hacen que las licitaciones en sí sean menos transparentes o es un tema de eficiencia, en el sentido que a veces los criterios pueden estar orientados hacia algo que uno cree, son tan discrecionales." (Compradores)

En este contexto, los compradores públicos destacan la importancia de la supervisión de las unidades de compra respecto de los requisitos y criterios establecidos en las bases de licitación, de modo que no se presten para malas prácticas, cautelando la transparencia del proceso y la libre competencia. Al respecto, algunos compradores aseguraron contar con el suficiente peso al interior de su organización para regular este tipo de situaciones, mediante, por ejemplo, la modificación de los criterios de evaluación.

"(…) Nosotros cambiamos criterios de evaluación, por ejemplo, que te mandan criterios de evaluación que dicen que el oferente debe vivir en la calle tanto y te mandan con nombre y apellido el tema, se pide por favor, que el tema sea transparente." (Compradores)

"Tú no puedes evaluar a un proveedor con otros criterios que no planteaste en la licitación, es imposible. O sea, los que están comprando y los que compramos cuando hay una comisión evaluadora, estos son los criterios de evaluación, estos son los sub-criterios, estos son los valores, evalúenlo en base a esto, no me vengan con temas subjetivos. Que a nosotros nos ha pasado. "No, es que el director trae este tema", nos pasa esta cuestión. Y nosotros tenemos que devolverle todo "porque a mí no me gusta él, porque a él yo no le compro". Pero resulta que aquí están los criterios de evaluación de la licitación. Usted venga y evalúelo así. O si no el Observatorio de ChileCompra va a saltar inmediatamente y nos va a decir: "oiga, usted está mal evaluado" o el proveedor que perdió va a venir y poner un reclamo. Si eso sucede". (Compradores)

De este modo, se puede señalar que si bien parece ser una práctica relativamente común -la manipulación de los criterios de evaluación-, también existe preocupación de parte de los proveedores sobre la materia. Éstos comparten la percepción de que algunos procesos de licitación están sesgados para favorecer a un proveedor en particular, especialmente cuando los plazos para presentar una propuesta son muy breves. Incluso se plantean que algunas bases de licitación están diseñadas por los mismos proveedores.

"En las licitaciones abiertas… mire, he sabido hasta que el vendedor tiene preparadas las bases, así estamos hablando de transparencia." (Proveedores)

"Eso no es tan literal, pero el que oferta, va, oferta el producto, lo presenta, el cliente lo acepta, acuerdan un precio, está perfecto, y "yo te voy a comprar a ti y esto lo vamos a hacer por licitación pública", ¿y cómo lo vamos a hacer para que tú te lo adjudiques?, dentro de las bases, se elaboran de tal forma que hay una letrita y un documento que saben que nadie del resto de la gente que participe… no es que no la tenga, lo va a pasar por alto. Por ejemplo, o sea, suponte tú, tienes todos tus antecedentes en Chile Proveedores, pero en las bases se puso que no era suficiente, que había que presentarlos físicamente, en circunstancias que si tú los tienes en Chile Proveedores y están actualizados, no se requiere la otra parte. Pero en las bases dice expresamente "hay que presentarlos físicamente y firmado", a manera de ejemplo, son detallitos." (Proveedores)

"Yo leí una licitación que decía "para obras de teatro", y era un lunes y la obra se necesitaba para el sábado y la obra se llamaba de una forma… no era una obra normal, como que ya estaba demasiado lista, ¿quién va a tener lista esa obra?" (Proveedores)

Por otra parte, los entrevistados relevan la solicitud constante de los mismos antecedentes por parte de los diversos servicios, casi siempre mediante distintas modalidades de presentación, lo que enfoca el proceso de elaboración de propuestas por parte de los proveedores en el simple llenado de papeles y no en lo sustantivo que es mostrar las especificaciones y calidad de los servicios y productos ofertados. Esto genera altos costos de transacción a proveedores y compradores, desincentivando la participación de muchos de ellos, en tanto no implica ganancias a nivel de calidad, precio, oportunidad o mayor acceso.

"La CENABAST compra este lápiz y hace el análisis "a ver, este lápiz lo vamos a usar por doce meses, cuántos quieres para el año" y junta una cantidad impresionante. El Hospital de Concepción compra para enero, hace una licitación, en febrero hace otra licitación para febrero y claro, al final, a ti te aumentan los costos porque en cada licitación tienes que presentar una boleta de garantía" (Experto nacional)

"(..) miles de ejemplos donde tu notas que el nivel de diversidad de solicitudes de antecedentes para el usuario comprador frente a un mismo bien y servicio es tan disperso y diverso que frente a una misma situación tienes diferentes resultados." (Experto nacional)

Se señala que muchos de los criterios de evaluación incluidos en las licitaciones no contribuyen sustancialmente a asegurar un proceso de compra exitoso, en tanto no se asocian al resguardo de ámbitos relevantes de acuerdo a la variedad de compra que se desea implementar. En este escenario, se plantea que el Sistema de Compras Públicas no apoya lo suficiente a los compradores para asegurar que los criterios de evaluación apunten o abarquen, en forma adecuada, los ámbitos que se deben evaluar para obtener una buena compra. Algunas voces señalan que *"los criterios terminan siendo nada o meramente subjetivos"*, ya que no aportan información sustantiva al comprador.

En definitiva, los entrevistados consideran que las bases técnicas son de mala calidad, ya que muchas veces no obedecen a un esfuerzo de información y conceptualización de lo que se requiere en la compra, sino a un simple *copy-paste*. La mala calidad de las bases se asocia, en opinión de los entrevistados, al bajo nivel de información, incomunicación entre los requirentes y compradores, falta de competencias de los compradores, entre otros elementos, lo que terminan impactando en la calidad de las ofertas y en el número de oferentes.

"Lo tercero es el conocimiento específico de la compra. Ya no es de procesos, sino que tiene que ver con establecer un conocimiento nuevamente, son las bases de licitación. Muchas bases mal escritas, mal conceptualizadas, con poco aprendizaje respecto de cuál es la licitación óptima para tal y tal mercado o para tal tipo de producto o para la funcionalidad, o sea, mucha gente que inventa la rueda y otro que ya...hay poca gestión del conocimiento entre ellos, o sea, es el conceptualizar como tú compras, eso igual hay una deficiencia generalizada, digamos. (Experto nacional)

"sea, un conocimiento más profundo de la circunstancias para poder comprar como tú licitas consultorías, qué sé yo, productos más complejos, en eso hay un conocimiento que falta desarrollar y que falta conectar. Hay un tema de calidad, hay un tema de calidad en cómo se hacen las cosas. Y el sistema no está atendiendo suficientemente bien eso. (Experto nacional)

"Así es, o a veces ni siquiera trae (sobre garantía de seriedad del contrato), o hay contradicciones en que una clausula dice una cosa y más adelantito hay otra que es absolutamente contrapuesta, eso se da mucho también… Hay mucho de repente… copiar y pegar." (Compradores)

Sin embargo, a pesar de este panorama más bien negativo, algunos actores reconocen que ha habido avances en la calidad de las bases y los procesos de licitación en general, por lo que, consideran, las capacitaciones y la experiencia con el sistema han aumentado las competencias y la información de los compradores públicos, permitiendo un mayor manejo de los aspectos procedimentales y con ello una mejor calidad de los procesos de compra.

> *"Hay un porcentaje importante en que nosotros sí observamos procesos de compras, licitaciones y adjudicaciones, si, es un porcentaje que yo diría de más o menos 20, 25% de observaciones. Yo creo que sí, que se ha mejorado mucho, sí. O sea, yo creo que uno no podría decir que esto no ha servido de nada, no, yo creo que sí, son mejores compradores las instituciones, ya conocen el sistema, saben a qué atenerse, algunos ya tienen claro qué es lo que quieren y lo reflejan bien en las bases" (Experto nacional)*

Así también, debe relevarse la existencia en CENABAST de procesos adecuados y estandarizados de análisis de las licitaciones anteriores, que incluye una revisión interna de las mismas pero también, como ya fue mencionado, conversaciones con diversas autoridades y expertos, de modo de levantar posibles falencias y áreas de mejora. Todo este proceso, de acuerdo al relato de un entrevistado, es realizado con la antelación necesaria para que las bases y los procesos licitatorios sean efectuados de manera oportuna.

> *"En la CENABAST el trabajo de las bases partía en febrero, cuando todo estaba tranquilo (…) partían trabajando, analizando los errores de la base anterior, las cosas que nos habían comentado (…) finalmente en julio, las bases estaban listas, las mandas a Contraloría, en Contraloría se demoran un par de meses y esas eran las bases que se regían por todo lo que quedaba del año". (Experto nacional)*

Por otra parte, los planteamientos que surgen desde los entrevistados para introducir mejoras en este proceso dice relación con la necesidad de que el Sistema de Compras Públicas acompañe la toma de decisión de los compradores, mediante la entrega de información relevante y la incorporación de herramientas informáticas de modo de introducir inteligencia de datos y automatizar los procesos de evaluación de las propuestas. Esto será abordado en un capítulo dedicado a la gestión de la información.

> *"Ahí hay un tema, entonces, es un cambio importante del modelo, o sea, tenemos que hacer un diseño de contratación de servicios en términos de reglas del juego como de tecnología. La tecnología aborda un tema menos importante, pero también lo es. Hoy día la tecnología vamos cero en eso. Hoy día debería preocuparnos una cantidad de redes, de plataformas, para poder enterarte y seleccionar mejor. " (Experto nacional)*

Otro elemento relevado por uno de los entrevistados en pos de una mejora a los procesos licitatorio se asocia a dar mayores señales al mercado respecto de las licitaciones o compras que se requiere realizar. En palabras de este entrevistado, esto implicaría un gran esfuerzo de innovación en el sistema.

> *"Anunciar las compras bien, todo lo que es planificación de compras aquí no se planifica mucho, lo que es darle señales al mercado es una cosa súper valiosa para los temas de innovación, es ahí, todo el período previo en el que yo saco una oportunidad de negocio. "(Experto nacional)*

En síntesis, respecto a las bases técnicas y criterios de evaluación se observa a partir del relato de los entrevistados lo siguiente:

- Alta complejidad de los criterios y fórmulas de evaluación e incorporación de criterios antojadizos, los cuales son subjetivos.

- Los procesos de evaluación incorporan la demanda de un exceso de papeleo burocrático, lo cual desincentiva a los potenciales proveedores y ralentiza los procesos para los actores privados y públicos.
- El sesgo de los procesos licitatorios hacia lo administrativo formal descuida los aspectos sustantivos de los procesos de compra. Las trabas burocráticas no iría en pos de una mejor calidad del bien o servicio requerido, en tanto aumentarían los costos de oportunidad para los agentes involucrados, donde cada vez que se postula se necesita invertir una gran cantidad de tiempo, recursos humanos y económicos.
- Cierta desconfianza respecto de que las licitaciones están acordadas a priori con un proveedor en particular (es importante resaltar que este punto también fue destacado por parte de los mismos proveedores).

Criterios transversales

Como abordamos en el capítulo conceptual, los criterios transversales aluden a la inclusión al Sistema de Compras de lineamientos de política pública tales como género, etnias, microempresas, medioambiente, entre otros, mediante la incorporación de criterios de evaluación que buscan favorecer a segmentos de la población o incentivar ciertas formas de hacer las cosas. En la opinión de los diversos actores entrevistados, esto aparece como algo controvertido, donde se plantea la importancia de incorporar estos elementos explícitamente en la normativa pero cuidando de resguardar elementos 'básicos' de un Sistema de Compras Públicas, como es la eficiencia y eficacia.

Llevando esta discusión a un ámbito más operativo y concreto, los compradores señalaron que la inclusión de estos criterios podría producir una distorsión en las licitaciones al 'discriminar' a proveedores que no cumplan con ciertos requisitos y por tanto decidan no participar. Lo cierto es que estos criterios son sólo un componente de una estructura de ponderación mayor, y no son, de acuerdo al relato de los entrevistados, los criterios principales, precisamente para limitar esas distorsiones o desincentivos.

> *"Porque también es discriminatorio para los proveedores que no tienen contratada a gente con discapacidad. Y efectivamente es discriminatorio para ellos y no participan." (Compradores)*

> *"Y la otra es que también se pueda prestar para que haya una cantidad de proveedores que no puedan participar." (Compradores)*

Estos criterios también serían usados por los proveedores para manipular los procesos de evaluación de las propuestas, en la medida que incorporan en éstas a personas que cumplen con los criterios transversales para adjudicarse sus ofertas, sin embargo luego no los incluyen en la ejecución del servicio o entrega del bien, lo cual obedece a una falta de seguimiento del cumplimiento de este tipo de criterios.

> *"Pero también ahí hay un problema de la unidad técnica que no está controlando que se cumplan los objetivos. " (Compradores)*

> *"…va a depender del lineamiento que se plantea desde arriba que digan "oye, esto es permitido", porque también se puede prestar pal otro lado. Una empresa que dice: "nosotros vamos a contratar a una empresa que en su listado de trabajadores tenga personal con una necesidad motora" y ellos ponen dos o tres y se ganan la licitación por sobre otra que tiene uno. Y él nunca trabajó ahí. Y lo hacen exclusivamente para ganarse la licitación. Entonces, en ese sentido es complejo." (Compradores)*

También se realizan cuestionamiento a la discrecionalidad de las reparticiones públicas para incorporar o no los criterios transversales, toda vez que ellos debiesen responder, como ya se mencionó, a lineamientos políticos generales amparados en una norma.

> *"Y por ejemplo, algún hospital de Temuco que asigna mayor puntaje a si tienes contratado a personas de las etnias originarias con un certificado de la CONADI. Por qué ese hospital pide y el de Iquique, donde está la cultura Licanantay, no lo pide. O el Hospital de Magallanes o el de Puerto Williams, donde está el último Ona no lo pide. Entonces, unos te lo piden, los otros no lo piden, y lo peor es que te asignan una cantidad de puntaje que puede ser decisiva, cinco puntos, de repente las licitaciones se definen por más menos cinco puntos. O sea, tengo que ir a buscar un mapuche, qué cosa más absurda, siendo que el 99% de los chilenos tenemos algo de mapuche. Es absurdo." (Experto nacional)*

Sin embargo, los compradores consideran que algunos criterios transversales son, en la práctica, obligatorios, ya que sus autoridades solicitan su inclusión.

> *"Y la ley te obliga para determinados servicios habituales. Te obliga a colocar condiciones de empleo y remuneración o condiciones medioambiental. Pero para todas las compras es muy difícil." (Compradores)*

> *"También en ese sentido depende de la autoridad del servicio. Allá por lo menos, donde yo trabajo, se le da mucha importancia a esa cosa y de repente se pide que se incluya las bases de licitación." (Compradores)*

Por otra parte, se plantea que este tipo de criterios sobrecarga las compras públicas con requerimientos que no se relacionan con sus propios objetivos, existiendo un temor respecto a que, al igual que en los PMG, se desvirtúe el sistema. En este marco, se utiliza el aprendizaje de los PMG como un ejemplo de las consecuencias que podría tener la inclusión de temas transversales en el Sistema de Compras Públicas.

> *"(…) el concepto es cómo utilizar el Estado como instrumento para las políticas públicas transversales. Es cómo usar el sistema educativo para los valores transversales y va a pasar lo mismo que en educación. Que hay tanto asunto y tanto objetivo para los pobres profesores y pobres escuelas que no pueden cumplir o todo lo cumplen a medias. El caso de compras públicas yo vi esa intencionalidad con el último reglamento y lo discutimos un poco. Yo tengo temor a que eso se desbande. Es un poco la idea de los PMG también: cómo meter la transversalidad en todos los sistemas. Eso tiene un límite, hay que tener cuidado, porque puede ser a costa de los propósitos básicos del sistema de compra. Puede terminar comprando, favoreciendo a las mujeres y a las minorías, no sé qué, pero tres veces más caro o tres veces de menor calidad o con 500 burocracias, entonces, cumple todos tus objetivos, pero lo básico lo descuidaste." (Experto nacional)*

Por último, y en el ámbito en este caso del convenio marco, algunas proveedoras del focus group, señalan que la incorporación de criterios transversales relacionados con género, han sido favorables para su empresa, ya que al obtener el denominado "Sello Mujer", tendrían mayor puntaje para la adjudicación de órdenes de compra.

> *"Yo puedo decir lo siguiente, hasta el año pasado no había ninguna consideración de género, nosotros hoy en día como mujeres, que se les ha dado una importancia relevante a nuestro género, de hecho ya se sacó el sello mujer, en el cual fui favorecida, es ¿por qué?, porque el mercado de la mujer no tiene más que el 26%, el resto lo tiene el área masculina, además la parte fuerte de la compra se la hacen a los varones y a nosotros nos están enviando de un millón, dos millones, pero de más, se lo hacen a la parte masculina. Con las nuevas bases, con las modificaciones de las normas de ChileCompra, que se dieron el año pasado, en septiembre, y ahora con el sello mujer eso va a cambiar. Nosotros como mujeres proveedoras tuvimos un encuentro con las compradoras, la verdad es que es un poco difícil, pero yo creo que ahora con el sello mismo, porque el hecho de ser mujer, ser la dueña de la empresa, ya te van a dar un puntaje favorable." (Proveedores)*

En síntesis respecto a los criterios transversales de evaluación, los entrevistados plantean lo siguiente:

- Existe controversia respecto a la inclusión de los criterios transversales en los procesos de compra: algunos señalan la relevancia de incorporar políticas públicas de carácter transversal y otros consideran que esto le quita foco a los procesos de compra respecto del resguardo de sus propios objetivos.
- Se releva la importancia de contar con normas explícitas respecto a los criterios transversales, puesto que en la actualidad habría discrecionalidad de las reparticiones públicas para incorporar o no estos criterios, así como la forma de hacerlo.
- La inclusión de estos criterios podría discriminar a proveedores que no cumplan estos requisitos.
- Algunos proveedores usarían estos criterios para manipular los procesos de evaluación de las propuestas, al proponer profesionales con ciertos perfiles que luego no participan en los proyectos ejecutados.

Cauciones y garantías

El Sistema de Compras Públicas incorpora instrumentos de garantía para resguardar la seriedad de la oferta y el fiel cumplimiento del contrato, en el caso de las licitaciones, así como también multas por incumplimientos en las condiciones de los trabajos acordados, los que también operan para el caso de los convenios marco.

Los diversos actores relevan las barreras de entrada que generan estas cauciones y reflexionan sobre qué aspectos son los que éstas caucionan. Existen visiones encontradas respecto a la utilidad de las diversas cauciones incorporadas, así como su pertinencia de acuerdo a diversos tipos y montos de compra.

Al respecto un entrevistado vislumbra la relación que existe las garantías, que constituyen barreras de entrada, y la competitividad del mercado.

> *"Existe un trade-off entre las garantías y la concentración económica. Mientras más barreras incluyes, menos competitivo es el proceso, pero cero no es un buen número tampoco. Tal vez una buena forma de pensarlo es por el tamaño de la orden. La pregunta es ¿qué estás comprando?" (Experto internacional)*

Instrumentos de garantía de seriedad del contrato y multas

Respecto a las cauciones asociadas al contrato, varios entrevistados resaltaron la baja efectividad que tiene el sistema de multas e instrumentos de garantía para sancionar a proveedores que se han visto en alguna situación de incumplimiento, debido a la incorporación de las multas e instrumentos de garantía en los costos de los bienes y servicios ofertados, su bajo monto, o porque algunos proveedores esperan que las cauciones no sean cobradas[7].

Un elemento perjudicial destacado por los entrevistados se vincula a las multas y sanciones por retraso, ya que, señalan, muchas veces los proveedores 'blufean' con sus ofertas, aun sabiendo que no podrán cumplir con los servicios o plazos requeridos y propuestos, prefiriendo pagar la multa pero adjudicarse la licitación. En estos casos las multas estarían consideradas por los proveedores desde el momento de postular e incluidas en los costos, sin embargo, algunos

[7] No obstante, algunos compradores declaran una valoración positiva de los instrumentos o sistemas de caución, considerándolos necesarios para resguardar al servicio público que establece un contrato con un proveedor.

compradores indican que han incorporado mecanismos para que este tipo de situaciones no sucedan.

> *"Efectivamente los proveedores toman en consideración el tema de las multas que les imponen las bases respectivas y en el costo de los bienes que ellos ofrecen calculan las multas también, el retraso, el sistema también es vulnerable. O sea, como la normativa me permite un margen donde yo puedo establecer una garantía por cumplimiento de contrato y por lo general los servicios, al menos los que yo conozco, no tenemos criterios establecidos o un estudio muy acabado en términos de esa situación de incumplimiento versus castigo, esos se aprovechan y calculan "no, yo me atrasé un día más, dos días más, prefiero pagar esa multa o esa garantía y adjudicarme el negocio" (Compradores)*

> *"(…) nosotros, evaluamos plazos mediante una fórmula, fórmula matemática, y los proveedores ponían plazos irrisorios en términos de ganarse las licitaciones (…) Y hubo situaciones que efectivamente, como se daba así, se ganaban licitaciones. Y los tipos no cumplieron para nada en esos plazos, pero sí habían calculado los montos que le cobraban por día de atraso. Y no entrega. "(Compradores)*

Además los compradores opinan que, incluso algunos proveedores apostarían a quedar sin sanción en caso de incumplir un contrato frente a, por ejemplo, un servicio de gran envergadura con muchas operaciones. Naturalmente, este tipo de situaciones vulnera al sistema desde el punto de vista de que una multa o sanción que no se cursa o no genera efectos posteriores es prácticamente similar a que no existiera, de modo que no establece incentivos correctivos para el comportamiento de los proveedores involucrados, ni reporta información útil para otras entidades públicas y para el sistema en general.

> *"Puede pasar que en un servicio que tiene muchas operaciones, de repente hay multas que no se cobran. El proveedor abusa un poco de eso y toma un riesgo de repente ofreciendo un plazo irrisorio en relación a las demás ofertas porque sabe que no va a tener ninguna sanción". (Compradores)*

> *"(…) En el caso de las licitaciones sobre todo, suele ocurrir que el plazo de entrega, si a mí me entrega un proveedor en cinco días y otro que me entrega en 30, es bien relevante y como tal, yo en el concurso lo entrego como un factor de diferenciación. Si el proveedor, en el fondo, una vez que tengo la adjudicación (…) si bien todos sabemos que tenemos que pagar multa, puede pasar que en un servicio que tiene muchas operaciones, de repente hay multas que no se cobran." (Compradores)*

Otro elemento relevado es que no siempre existe prolijidad en la aplicación de los instrumentos de garantía, ya sea por errores de diseño al momento de elaborar las bases de licitación o sencillamente por desconocimiento o mal manejo del tema por parte de ellos.

> *"(…) no sé por qué pero se producen siempre muchos errores con el tema de las garantías. O no hay garantía, o son garantías de menores montos que no corresponden o de fechas que terminan antes. Tampoco hay cláusulas que tengan que ver con aplicar multas. Todo esto dice relación justamente con cuidar los recursos públicos. Apunta que si el proveedor no cumple, bueno, habrá que aplicarle multa, habrá que hacer valer la garantía y a veces las bases no traen estas…" (Compradores)*

Por otra parte, se señala que estas cauciones pueden constituirse en una barrera de entrada para los proveedores más pequeños, quiénes deben inmovilizar una parte de sus recursos para entregar el instrumento de garantía, quedando con menor capital disponible para entregar un buen producto o servicio.

> *"Ahí creo que los mecanismos hay que mejorarlos, o sea, en ese sentido, a ver, a qué me refiero: ¿a ti te interesa cobrar boletas de garantía? (…) A ti te interesa, nuevamente, que estén los insumos para trabajar. Por lo tanto, debiera haber más insumos disponibles." (Experto nacional)*

También se señalan interrogantes respecto a qué caucionan específicamente estos instrumentos de garantía y multas, particularmente cuando las compras corresponden a bienes y servicios de alto volumen o con requerimiento de oportunidad en la entrega. En estos casos los entrevistados señalan que no queda clara la función reparatoria de estas cauciones, aunque se señala la importancia que ésta sea proporcional a la falta cometida.

> *"Multa, tú puedes cobrar multa y aplicar y la multa tiene que ser proporcional a la falta también" (Compradores)*

Por otra parte, los entrevistados consideran que el sistema sólo se basa en la incorporación de estas cauciones y multas, y no en el desarrollo de un sistema integral de autoprotección basado en la gestión de la información disponible en el propio sistema.

> *"Ese es el otro detallito que nosotros tenemos en este Sistema de Compras, si tu miras las bases, son muy dados a sanción pecuniarias, es decir multas, nada, de lo que yo he visto de sistemas grandes de compras, no hay auto cuidado ni auto desarrollo de protección de calidad al consumidor, sólo hay multas, o sea que pagas la multa y sigues vendiendo, o sea que metiste el precio de la multa en el precio, en la práctica no hay sanción, porque está calculado. O sea hoy día el fisco le sigue comprando a Farmacias Ahumada, a Cruz Verde, etc. Y nos jactamos de que cobramos grandes multas, pero no son mayores a lo que ganó la empresa, entonces llegan y las pagan no más. Pero no hay un registro público de quien ha pagado multa y cuanto ha pagado en multas, eso no es público, no hay evaluación ex pos (Experto nacional)*

Lo anterior se relaciona con la baja disponibilidad de información en el sistema respecto de las sanciones que se cursan, vinculándose esto a una deficiencia de inteligencia en la plataforma administrada por la Dirección ChileCompra para vigilar y retroalimentarse, lo que expone a otros servicios públicos a proveedores con bajos niveles de desempeño.

> *"Ni siquiera hay registro de las boletas de garantía que se les han cobrado, puedes ir estafando uno por uno. Nada, puedes hacer lo que quieres hay día por eso el sistema es corrompible. (...) No hay un registro público de quien ha pagado multa y cuanto ha pagado en multas, eso no es público, no hay evaluación ex post. (Experto nacional)*

Un parte importante de las reflexiones de los entrevistados se centran en que si existiese un sistema de registro de proveedores con un nivel de información adecuada, el mayor castigo al mal desempeño, abuso e ilegalidad sería sacar a los proveedores del registro (del mercado), lo cual debiese ser paulatino, de acuerdo a la falta y a la reiteración de la misma.

> *"Pero puede que haya otro tipo de servicios en donde definitivamente no se justifique para nada, porque la peor sanción para el proveedor es le dejes de comprar. Y que hagas público que le dejaste de comprar. Y que el bien o el servicio tengan un sustituto perfecto." (Experto nacional)*

En síntesis, respecto a las cauciones y garantías del contrato, a partir del discurso de los entrevistados, es posible distinguir lo siguiente:

- Estos mecanismos no funcionan adecuadamente como un incentivo al buen desempeño y buenas prácticas por parte de los proveedores, ya que el Sistema de Compras Públicas no entrega información sobre los incumplimientos, ni tampoco sobre el desempeño, positivo o negativo, de los proveedores.
- Las boletas de seriedad del contrato tiene un mayor respaldo por parte de los entrevistados que la garantía de seriedad de la oferta.
- La boleta de garantía de seriedad del contrato constituye una caución que los proveedores incorporan en los costos y por tanto se refleja en los precios de los bienes y servicios

ofertados, por lo que no son muy relevantes en términos de incentivar el cumplimiento de los contratos.

- Las multas también son incorporadas en los precios, porque muchas veces los compradores solicitan servicios y productos en plazos imposibles de cumplir, por lo que los proveedores participan y asumen ex ante la multa como parte del costo.

Instrumentos de Garantía de seriedad de las ofertas

Respecto a los instrumentos de garantía de seriedad de las ofertas es posible distinguir, entre los actores entrevistados, dos posturas contrapuestas. Una que se da entre los compradores que tienen un análisis práctico del valor de estas cauciones y otras visiones más conceptuales o teóricas señaladas por los expertos.

En este marco, las opiniones proclives al uso de estas cauciones señalan que éstas permiten además de resguardar al servicio público ante potenciales riesgos, evitar que ciertos proveedores 'blufeen' con sus propuestas en las licitaciones, y disminuir la probabilidad de enfrentar procesos desiertos, con la cadena de consecuencias negativas que ellos implican. El acento está, por tanto, en la evaluación de riesgo de la unidad que diseña una licitación respecto al uso de recursos públicos, así como también en el carácter estratégico de la misma.

> *"Por ejemplo, los textos escolares. Nosotros solicitamos boleta de garantía porque evaluar un texto escolar implica mucha inversión atrás: contratar centros evaluadores, que son $300 millones, contratar otros acá, es mucho...entonces, que me presenten mal la oferta voy a desgastar muchos dineros públicos en evaluar ofertas que no están garantizadas y que son un bluf. Por eso te digo, que depende de lo estratégico que sea. Hay otras compras. Por ejemplo, contratar el aseo, si es menor a 1000 UTM, no las pido y si la ley me obliga, lo pido. Porque la ley te obliga a determinado monto, pero si es bajo no lo pido porque no son estratégicos. Y me quito un costo adicional porque genero más ofertas". (Compradores)*

> *"(..) nosotros tenemos la obligación de valorar los riesgos que significa cada una de las licitaciones. Y en ese sentido, evidentemente, nosotros tenemos que aplicar los criterios. Por ejemplo, en las municipalidades todas las licitaciones menores a 100 UTM no tienen una política de garantía. No necesitan nada. Estamos hablando de $4 millones. Sin embargo, si yo estoy haciendo una licitación que es sobre ese monto, $6 millones, $7 millones, $8 millones, hasta 1000 UTM, yo podría evaluar si es riesgoso hacer una licitación donde se me van a presentar muchos y van a blufear…." (Compradores)*

Estas voces plantean que además los compradores públicos tienen la potestad de solicitar o no instrumentos de garantía de seriedad de la oferta, aunque se enfatiza que la necesidad de ella depende de lo estratégico que sea la compra para la entidad pública.

> *"Ahí dependiendo lo estratégico que sea el servicio o la compra de bienes, depende efectivamente de cada una de las instituciones. Hoy día también, en el reglamento tú puedes definir si te pide o no boleta de garantía (…) Es necesario porque depende de lo estratégico que sea. La garantía te da un resguardo". (Compradores)*

Desde otra perspectiva, los expertos plantean que las boletas de seriedad de la oferta pueden ser discriminatorias, y de esta forma convertirse en una barrera de entrada para ciertos proveedores, particularmente los más pequeños. También señalan que, particularmente las grandes firmas, incorporan los montos de las cauciones en los costos, por lo que no son tan relevantes como para constituirse en un incentivo.

> *"En lo personal yo la encuentro discriminatoria, yo creo que es un mecanismo que tiene que ser revisado. Yo creo que hay que revisar bien donde está el riesgo, porque esto responde a cómo el Estado se protege de un riesgo, entonces no tengo un juicio formado, puede tener que ver con determinados tipo de servicios. Tomemos el caso*

de los pasajes, quien te va a vender el pasaje, incluso aunque sea la línea aérea y no fue capaz de prestar el servicio. En algunas cosas la línea aérea está protegida y en otras no va a estar protegida y la vas a poder demandar. Porque le vas a pedir, incluso que es una empresa grande esa garantía, que al fin y al cabo, ellos que no tienen problemas de plata no van a estar dispuestos a perder por lo tanto va a estar implícito en la tarifa, en el precio, el costo de la boleta. Pero puede que haya otro tipo de servicios en donde definitivamente no se justifique para nada" (Experto nacional)

"Hay dos temas que son interesantes, uno en lo general de la caución de la oferta con una boleta de garantía que muchas veces a un oferente relativamente pequeño le significa una complicación gigantesca." (Experto nacional)

"Es una barrera de entrada para ciertas empresas" (Experto internacional)

Incluso un entrevistado señala que las cauciones utilizadas actualmente en el Sistema de Compras Públicas fueron diseñadas originalmente para garantizar la seriedad del contrato y no la de la oferta, aunque indica que ésta se necesita en algunas circunstancias.

"Eso no dice "no, que tenemos que castigar al proveedor que se porta mal". Las otras no tienen sentido, la de seriedad de la oferta; No, se fue incorporando. Yo más bien traté de eliminarlo, la de seriedad de oferta. Si se justifica, no te digo que no se justifique en cero, perdona que me corrija, yo a veces hablo rápido, desde la generalidad, hay excepciones que valen. O sea, cuando tú tienes un tema muy urgente que solucionar, para ti es un problema que el señor se desinfle. Las penas del infierno. Pero la casuística de esas cosas son muy pocas" (Experto nacional)

Los entrevistados destacan la tendencia existente en Europa respecto de eliminar políticas de garantía y apuntar a fortalecer las sanciones, de modo de generar una señal más fuerte hacia los proveedores, asegurando una efectividad mayor pues no puede ser evitada o incorporada en los costos (como ocurre con los instrumentos de garantía).

"Lo que yo estoy viendo y que están discutiendo en Europa es eliminar la política de garantía, y simplemente que sea un tema normalizado y de sanción (…) No, si tú presentas una licitación y te comprometes a cumplir con todo lo que la licitación pide, si tu incumples el proceso estás sujeto a sanciones, las sanciones pueden pasar de una suspensión de 6 meses a de por vida. (Experto internacional)

En este marco, los expertos entrevistados señalaron la necesidad de eliminar los instrumentos de garantía de seriedad de la oferta, a excepción de, en la voz de algunos compradores, las asociadas a grandes compras de carácter estratégico donde la oportunidad de la compra es crucial, como es el caso de los textos escolares.

"No, no creo que tengan ningún sentido. Las eliminaría todas. 100%.(…) La de seriedad de oferta yo creo que no tiene ningún sentido para nada. O sea, sospecho que la tasa de cobranza debe ser cercana a 0. Las boletas de garantía también deben ser bajas, también en eso. Pero ese es un instrumento más poderoso para los contratos que tienen valor, no así para los que tienen poco valor. Ahí creo que los mecanismos hay que mejorarlos." (Experto nacional)

"Entonces hay determinado tipo de prestaciones que no requieren, que se usan tanto en el sector público y en el sector privado, cuando compro papel confort, no sé, (o cuando te contrato para limpiar las ventanas de edificio) tampoco. (…) si yo te voy a limpiar las ventanas te voy a pedir una garantía. O sea el gallo que se cuelga del andamio debería pedir más garantías que yo." (Experto nacional)

En síntesis, respecto a los instrumentos de garantía de seriedad de la oferta se desprende del discurso de los entrevistados, lo siguiente:

- Los instrumentos de garantía de seriedad de la oferta fueron criticadas por los expertos, ya que, señalan, generalmente son poco efectivas y discriminan a los proveedores de menor

tamaño, considerándose que deben ser eliminadas de gran parte de las compras públicas exceptuando las más estratégicas.

- Algunas voces divergentes (compradores públicos) plantearon que el acto licitatorio y el retraso en la ejecución tiene un costo para la entidad pública, por lo que esta boleta por un lado desincentivaría la incorporación de oferentes poco serios o, en sus palabras, "bluferos", y por otra cubriría parte de los gastos en lo que incurre la entidad pública tanto en el acto licitatorio abortado como los asociados a un nuevo proceso y a los costos relativos a los atrasos en la adquisición.

Seguimiento de la compra

A partir del discurso de los diversos actores entrevistados, se plantea que el actual Sistema de Compras Públicas adolece de un proceso de seguimiento de los procesos de compra, así como de incorporar los sistemas de post venta en los requerimientos de los productos y servicios. Se plantea, desde el análisis de la conceptualización de la compra pública, que ésta culmina con la emisión de una orden de compra y no existe un seguimiento respecto a la calidad y usabilidad de lo comprado, así como que el proveedor entregue el bien o el servicio de acuerdo a la oferta adjudicada.

En este ámbito aparecen referencias respecto de la existencia de compras que no fueron utilizadas por diversas consideraciones. A la luz de los discursos analizados, resulta evidente, para algunas compras más que en otras, que el seguimiento de post venta resulta ser un servicio que debiese estar incorporado.

> *"Y el médico tiene un término que es evidencia médica. Y si tú no estudiaste los 8 años de medicina. "En mi praxis de 20 años de médico, como siempre en la salud pública, me digan todo lo que quieran los estudios de la FDA, pero yo he logrado comprobar que este fármaco no es igual a los otros, este es mejor". Qué le vas a decir a un gallo, suponiendo que no haya nada raro porque él tiene la evidencia médica que yo no tengo. Entonces, es un tema que no es 2más 2=4. Ni existe el blanco ni el negro. No, hay una tonalidad de grises que tienen que aceptarlos. Los marcapasos. El marcapasos cuando se instala, el bicameral, no tengo idea qué es esa cuestión, el médico, se comunica a un número, "hola, Electrónica Royal" -la que vende el marcapasos- estamos instalando el marcapasos código SR3432, ya, sí, la clave es...y ahí parte funcionando". Entonces tú comprenderás que es fundamental el servicio post-venta." (Experto nacional)*

Sin embargo, también se plantea la necesidad de que los controles estén estandarizados, predefinidos y conocidos por todos los involucrados.

> *"Yo creo que los controles tienen que estar estandarizados. O sea, el que va a controlar no puede sentarse y decir: a ver, qué voy a revisar del proceso de compra YD795...no, yo tengo que revisar que esto esté así, y ya está predefinido. Tú no puedes estar improvisando…Que los controles estén predefinidos y no sean arbitrarios, que la unidad de auditoría no vaya a explorar a ver qué controla, sino que tiene que revisar que esto coincida con esto, etcétera. No un papel." (Experto nacional)*

En síntesis, los entrevistados plantean:

- Necesidad de que exista un proceso de seguimiento de las compras, así como la incorporación de los servicios de post venta como parte de los servicios y bienes solicitados a los proveedores.
- Necesidad que los procesos de seguimiento o control de las compras estén predefinidos y estandarizados.

2.3.5 Convenios Marco

Respecto a la lógica y operación de los convenios marco parecen existir visiones controvertidas, pues en general se asume que es un buen instrumento para agilizar compras, pero que, sin embargo, acarrea algunos problemas respecto a la gestión de recursos, y presenta varias áreas vulnerables (riesgos de colusión, precios sobre mercado, monopolios y emergencia de mercados secundarios, entre otros) que serán analizadas en el capítulo sobre vulnerabilidades del sistema.

Por un lado, algunos compradores realzan las características positivas de los convenios marco, especialmente la agilización de plazos en organismos complejos como el Ministerio de Educación, donde su estructura organizacional y la gran cantidad de tareas que deben realizar dificulta los procesos administrativos; además de tratarse de un organismo que compra grandes volúmenes.

> *"… el convenio marco nos ha aliviado la vida en términos de plazos. El Ministerio de Educación es súper complejo (...) tenemos un presupuesto gigantesco y las compras que hacemos son 3.000 ó 4.000 procesos al año. Entonces, y además la delegación de facultades en cada ministerio es distinta. Por ejemplo, acá todo lo tiene que firmar la subsecretaria. Y pillar a la subsecretaria ahora ¿dónde está? Anda resolviendo, apagando incendios. (…) De todas maneras nosotros ocupamos convenio marco porque la mayoría de nuestras compras son grandes compras, no compramos poco. Por eso es distinto a otros organismos públicos más pequeñitos… (Compradores)*

En este contexto, se considera que el convenio marco podría constituirse como un complemento más que necesario para permitir agilizar procesos y compras rutinarias, y así poder concentrar esfuerzos y recursos en compras de carácter más estratégico para los distintos servicios públicos. Sin embargo, esta situación no se percibe que ocurra en la práctica.

> *"El comprador y el Ministerio de Salud, no debería pasar la mayoría del tiempo comprando papeles, llantas y tintas, para eso tiene el convenio marco, y deberían hacer una mejor compra de esos productos que son importantes para el Ministerio de Salud, debería ser un comprador mucho más inteligente, que se saca de encima la rutina y compra mejor y las cosas que el ministerio realmente necesita." (Experto internacional)*

Aunque existe la opinión entre los entrevistados de que los convenios marco implican precios mayores en relación a las licitaciones y a las compras directas, se plantea una preferencia por éstos porque permiten ahorrar costos administrativos y, además, una entrega más rápida del producto o servicio. Al respecto se apunta a que nunca se han valorizado los ahorros en trámites y papeleos que los convenios marco implican.

> *"O sea, efectivamente nosotros hemos encontrado precios más caros, pero a veces te cuesta más caro tener un profesional que efectivamente licite dentro de la institución, que sepa todo, y el proceso es más largo. Se pierde más tiempo, entonces a veces sí vale la pena, porque vas a comprar tomates, y le sale más caro por convenio marco, pero el costo administrativo de ir a comprar no sé cuántas toneladas de tomates, aplica convenio marco. Pero sí en ciertas cosas encuentro que la diferencia es abismal, efectivamente hay que hacer un estudio de precios y de comparación porque hay cosas que sí, está más caro, pero es mucho más fácil hacerlo". (Compradores)*

Entre las valoraciones positivas, algunas reflexiones giran en torno a que las compras públicas constituyen una herramienta para que los gobiernos ejecuten sus programas de gobierno y por tanto, de acuerdo al relato de los entrevistados, son permeables al tipo de gobierno imperante. En este ámbito el convenio marco también constituye una herramienta política, y el mismo caso, la construcción de salas cunas y jardines de la JUNJI, por ejemplo, puede ser visto positivamente como una herramienta para cumplir los compromisos presidenciales o por como un sinsentido, dada la naturaleza de incorporar servicios de construcción en un convenio marco.

"Por ejemplo, está el caso del convenio marco para los establecimientos preescolares, por ejemplo. Gran ejemplo de que hay una prioridad gubernamental, entonces como el sistema se pone al servicio de hacer eficaz la implementación de la política. Es un ejemplo…. Es de los peores ejemplos" (Experto nacional)

Respecto de la evaluación de los convenios marco en relación a las compras directas, se plantea que éstas últimas aunque ventajosas desde el punto de vista de los precios, conllevan un riesgo a los principios de transparencia y probidad del sistema. Los compradores perciben que al hacer compras directas se "meten en problema" porque la Contraloría revisa la compra, por lo que se percibe que el aparato estatal y el sistema incentiva comprar caro a través de los convenios marco.

"Los municipios, a diferencia de los ministerios y los servicios públicos, no estamos obligados a comprar por convenio marco. Entonces, nosotros tenemos la posibilidad de usar la licitación y el trato directo, pero ello nos permite dimensionar que efectivamente lo que se señala, que el convenio marco es bastante más caro de lo que obtenemos en precios cuando licitan. Entonces, normalmente nosotros, en la mayoría de los casos, licitamos porque sabemos que en definitiva vamos a obtener mejores precios que los que están en convenio." (Compradores)

En este contexto, un entrevistado de la Contraloría General indica que esta entidad no propicia los convenios marco pero sí se forma tal percepción, debido a los requisitos necesarios para justificar una compra directa. Sin embargo, a partir del relato de los compradores, municipales o no, no queda clara la normativa al respecto y perciben que el uso de los convenios marco es obligatorio, aunque éste implique mayores costos para los servicios públicos.

"Los municipios, a diferencia de los ministerios y los servicios públicos, no estamos obligados a comprar por convenio marco". (Compradores)

Aunque es un consenso que los convenios marco constituyen una solución cara bajo todas las circunstancias, esto obedecería, según algunos actores, a diversos tipos de consideración. La primera, de carácter práctica o económica, se funda en la lógica de mantener a disposición de los compradores públicos un catálogo de productos al cual puedan acceder y solicitar diversos volúmenes de productos y servicios bajo una lógica de entrega inmediata. Sin embargo, esta lógica que explica el abultamiento de precios se desvirtúa cuando los compradores plantean que los proveedores de convenios marco realizan cambios de precios, no tienen stock para entregar ciertos productos, entre otras situaciones abordadas.

"(…) el proveedor como tiene que garantizar la disponibilidad del servicio, te ofrece el full flexible pero al precio del full flexible o un poquito más (…) yo no estoy abusando, a mí me están pidiendo que cotice bajo determinadas condiciones. Puede que para uno u otro servicio exagere la nota, cotice algo súper caro y haya una relación creada, y que eso suceda, pero de proveedores que actúen de buena fe, si usted me está diciendo que yo tengo que estar en condiciones de cambiarle los pasajes, mandarle los lápices, cambiarles las tintas a la impresora a cualquier día y a cualquier hora, bueno yo le compro al fabricante y lo puedo hacer en estas imponiendo condiciones que son mucho más caras". (Experto nacional)

En este tema, los proveedores reconocen que muchas veces no disponen del stock necesario para cumplir ante un requerimiento de un proveedor, o bien no tienen la posibilidad para distribuir en todas las regiones. Aducen que como empresas pequeñas, muchas veces, no disponen de la logística necesaria para responder en los plazos definidos en el convenio marco.

"Cuando viene una gran compra, igual para uno, que yo soy pequeña, pequeña empresa, pero igual uno podría asociarse, no sé, y ver la posibilidad de responder con ciertas compras, en este caso eran libros, pero qué pasa, de partida las tiran así como que se va a cerrar pronto y además hay que entregar todo en tres días, en cinco días, y en todo Chile, o sea de Arica a Punta Arenas, la entrega física de los productos, no sé, esto era el 5 de marzo, y

tenía que estar todo entregado el 18 de marzo, y estamos hablando de cantidades y cantidades que una pequeña empresa es imposible que lo haga." (Proveedores)

Otra explicación de los precios por sobre el mercado de los convenios marco se relaciona con la participación de grandes empresas que, según los entrevistados están vinculadas, tienden a la cartelización o a prácticas reñidas con el espíritu del sistema, los que fijan precios por sobre el mercado (para más de detalles ver capítulo de vulneraciones al sistema).

"De eso, son producto de cualquier jefe de adquisiciones da el ejemplo de los pasajes aéreos, es de los casos extremos, donde están sometidos a una rigidez que conspira contra el espíritu y el sentido que tenía el sistema de adquisiciones, no era eso por lo que se controla, corrige, de hecho tampoco corrigen y controlan los riesgos de captura… Puede terminar igual, pero el jefe de adquisiciones amigo de la gente de viajes, con un pasaje gratis al año… puede pasar de todas maneras" (Experto nacional)

En el caso de CENABAST, que compra grandes volúmenes a los laboratorios se plantea que existe una situación especial, ya que se reconocen tres tipos de precios: un precio a CENABAST (grandes volúmenes), precios de convenio marco y precios para la venta a hospitales. Esto se vincula necesariamente a los volúmenes de compra, de donde se deriva que los precios de convenio marco tampoco resultan los más convenientes, aunque sí lo es en caso de contar con tiempos escasos, pues es de rápido despacho y disponibilidad, así como también evita trámites y requisitos administrativos.

"Yo soy laboratorio y yo voy a tener siempre tres precios: un precio de convenio marco, que es un precio de venta rápida, sin trámites, no me pide boleta de garantía, no me piden mil cosas, me llaman y mando la cuestión nomás. Abro la cajita, meto las cinco ampollas y la mando. Un precio para el hospital donde hay bases administrativas, que hay que seguir el proceso y toda la cuestión, pero voy a tener siempre un precio CENABAST. Por qué, porque con eso me aseguro un 20%-30% de las ventas del año." (Experto nacional)

Por otra parte, los proveedores cuestionan el nivel de conocimiento que los encargados de los convenios marco de la Dirección de Compras tienen respecto de los mercados. Señalan que éstos no conocen los rubros de cada convenio marco, desde algo tan básico como la forma de catalogar. Plantean que la Dirección de Compras no dispone de la dotación necesaria para administrar cada convenio en forma adecuada, y algunos añoran la figura de un "product manager" que, afirman, existía en un comienzo, quién sí demostraba dominio sobre los rubros y entregaba una atención personalizada.

"No saben catalogar, o sea, yo estaba subiendo una loza, yo tengo gran variación, y me dijo que no, que no correspondía, porque la cuchara tenía un promedio y que la marca no correspondía, y yo le dije "¿de qué estamos hablando? Aquí hay una gran ignorancia, primero porque usted no conoce el catálogo francés, usted no conoce el material, usted tiene que interiorizarse", (…) porque además el producto lo estaba subiendo por petición de tres compradores." (Proveedores)

También señalan que existe una incapacidad de algunos compradores de encontrar las mejores ofertas dentro del convenio marco, por lo que a veces compran productos de mayor valor. Al respecto, algunos dudan si esto se debe a desconocimiento o por falta de probidad.

"A veces no saben buscar, porque nosotros, estamos todas las empresas ahí, están publicados los valores, está todo." (Proveedores)

"O compran a cualquier persona, y tú sabes que compran cuatro veces más caro. Uno no sabe si se equivocaron o es algo raro." (Proveedores)

Dentro de este mismo aspecto, se menciona desconocimiento de la normativa por parte de algunos compradores, lo cual reafirma el juicio de muchos entrevistados respecto a la necesidad de profesionalizar y capacitar a actores que intervienen en el sistema, particularmente los compradores (ver capítulo de compradores públicos).

> *"En el sistema público, no es por desmerecer sus capacidades, que no se mal entienda, pero sin embargo, les cuesta, les cuesta, yo escuché a varios decir "la capacitación del comprador", totalmente de acuerdo, y esta capacitación tiene que ver con cosas como esas, que tú de repente no quieres caer en discutir con el cliente, entonces tú le dices "oiga, no es necesario que usted cotice, no pierda tiempo", porque en definitiva es eso, es ir acelerando el Sistema de Compras, comprar rápido, y ellos no lo saben, e insisten "no, es que la ley, el artículo no sé cuánto", y ya no es. Lo mismo que el tema de los montos, comprar sobre 1.000 UTM, ya no es necesario firmar un acuerdo complementario". (Proveedores)*

Respecto a los procesos de licitación para instaurar un convenio marco, se plantea presentan un carácter meramente burocrático y son de larga duración, lo que posterga la generación de nuevos convenios.

> *"...tuvo muchos blackouts con convenio marco y no daban abasto para nuevas licitaciones" (…) "Se demora mucho, como un año en puro sacar el proceso". (Compradores)*

Además los entrevistados plantean que la rigidez de los convenios hace que no se adecúe a diversos tipos de compras, con lo cual existe el temor que el Sistema de Compras Públicas involucione hacia un esquema donde el único mecanismo de compra sean las licitaciones públicas.

> *"Entonces, ahora estamos en la disyuntiva para qué sirven los convenios marco. O hacemos grandes compras porque una gran compra, uno coloca condiciones adicionales que salen del convenio, del producto estándar. Entonces ahora todo lo que sale va a tener que ser licitación pública. Vamos a retroceder todo lo que hemos ganado". (Compradores)*

Se señala que esta modalidad, al ser poco flexible, incentiva a que los agentes mientan para acomodar sus necesidades a las posibilidades de los convenios marco, lo cual, un entrevistado declara, constituye una mala práctica.

> *"Por lo tanto, tú tienes que permitir que la gente se acomode porque una de las restricciones o aparentes restricciones del convenio marco es que estandarizas antes y a veces la gente no quiere cosas estandarizadas. Y por el hecho de que es fácil comprar a través de convenio marco, haces trampa al sistema. Yo te compro 20 computadores, pero lo que quiero la verdad es un servicio de mantención, un mal uso del sistema…" (Experto nacional)*

Complementariamente, los entrevistados relevaron que esta modalidad adormece las capacidades de los compradores, lo cual debilita a una parte esencial que debiese vigilar al sistema para que éste cumpla con sus objetivos.

> *"(…) tú vas con estos problemas a ChileCompra y te dicen que hagan un convenio Marco de "yodas", para que se complica usted hagamos un convenio mejor, ya le facilitaste no tienes que arreglar las bases, subes el precio ya no cobras 5 lucas sino que 11, somos expertos y cómprenos a nosotros, a eso me refiero con que el sistema se atonta y se duerme, te facilita estas cosas que estamos hablando, el que quiere comprar si está dentro del lote fantástico y paso piola porque no te exijo ningún otro criterio y te pongo una orden de compra". (Experto nacional)*

> *"Ya siendo precaria la capacidad de los compradores, (…) nos ha pasado que los compradores con la simplicidad de emitir una orden de compra han dejado de pensar en el proceso de las compras." (Experto nacional)*

Los entrevistados señalan que es necesario un rediseño de los convenios marco, ya que, aseguran, éstos se han desvirtuado y, además, no se han modernizado en función de la venta de catálogos que se ha expandido fuertemente en el último tiempo.

> *"Mi impresión es que los países que empezaron con los convenios marco los encontraron fantásticos, y Chile está en una segunda etapa, que se está dando cuenta de que no son tan fantásticos, porque los precios se desvirtuaron (…) ese es el tema para mí, entonces yo te diría que el convenio marco es bueno para los países que no lo tienen, pero sofisticar el convenio marco es la segunda etapa (…). Ahora yo creo si ha tenido un efecto positivo pero me parece que hay que estarlo observando y sofisticando." (Experto internacional)*

> *"Lo mismo el convenio marco, eso sí que ya no tiene mucha razonabilidad. Los sistemas de compras a través de catálogo han evolucionado enormemente en la última década…" (Experto nacional)*

Mientras algunos entrevistados plantean la necesidad de pensar otros mecanismos, de modo de evitar malas prácticas, al mismo tiempo reconocen una dificultad para imaginar tales mecanismos alternativos.

> *"A mí me parece que son un muy buen sistema, un tema súper válido. Yo creo que hay que perfeccionarlo. Por ejemplo, aquí debiéramos pilotear otro sistema. Nosotros tenemos un modelo de convenio marco, probablemente hay otro tipo de modelos que hay que probar. Hay un crecimiento exponencial porque es un sistema muy atractivo, imagínate: te ahorras todo el proceso de diseño y, por lo tanto, tienes las capacidades para eso. (…) es atractivo para el comprador y también para los proveedores…Probablemente va a haber compradores que van a reclamar, son probablemente los que se quedan afuera o no les va bien o no entienden el modelo. Pero creo que es un buen modelo para ambas partes." (Experto nacional)*

Algunas recomendaciones en la materia apuntan a que las unidades encargadas de los convenios marco podrían estar ancladas en cada institución y conformar una red de unidades, previa acreditación por parte la Dirección de Compras Públicas. Esta recomendación surge porque se considera que la capacidad de una sola entidad para encargarse de todos los convenios marco es insuficiente.

> *"(…) hay modelos en los cuales tú no tienes la entidad centralizada haciendo convenios marco, por ejemplo, tú puedes tener aquí una red de entidades que deben contribuir al sistema. Uno puede perfectamente tener unas diez unidades de las propias reparticiones: la Unidad de Contratación de Impuestos Internos, la Unidad de Contratación de Servicios Importantes como la IPS, digamos, en general gente las cuales tú, a la escala que tienen, el personal que tienen, los recursos que tienen, tendría las capacidades y podría acreditarlas, tienes que hablar con ellos, hacer convenio, obviamente para que para ellos sea también una ganancia, etcétera. Por lo tanto, extender. Tú no puedes tener a las mismas 20-30 personas que trabajan en esa Administración administrar una cosa que es gigantesca. No tienen ninguna capacidad." (Experto nacional)*

También se plantean modelos de compra instaurados en Europa con un carácter más liberal que se basan en incentivos, auditorías ex post y acreditación a los proveedores.

> *"(…) yo no tendría la tentación de restringir el sistema de convenio marco, en términos de que a mí me parece que si la demanda quiere más convenio marco hay que darle más convenio marco. Hay que perfeccionar la tecnología, entendiendo por tecnología no sólo de la información sino también de gestión, qué hay detrás (…) puedes generar un modelo que certifica las empresas que es más liberal, como el que tienen en Europa, en el cual no te preocupas mucho de llegar a lo que te tienen que vender: esta cantidad de computadores con su marca, sino más bien las empresas imponen ciertas reglas para los productos que van a vender. Y genera ahí un sistema de incentivos para que obviamente siempre te ofrezcan lo mejor a menor precio. Y tienes más bien un sistema de auditorías que es distinto, que es ex post, que si se portan mal, las penas del infierno." (Experto nacional)*

En síntesis, respecto a los convenios marco los entrevistados plantean lo siguiente:

- Existen visiones controvertidas, puesto se lo percibe como un buen instrumento para agilizar compras, pero que acarrea problemas como precios sobre el mercado y presenta áreas vulnerables (colusión, monopolios y emergencia de mercados secundarios).
- Lo positivo se basa en: i) la agilización de procesos y plazos en compras rutinarias permitiría a los servicios concentrar esfuerzos y recursos en compras más estratégicas; ii) ahorra costos administrativos; y, iii) genera entregas más rápidas del producto o servicio.
- La preferencia de los compradores por los convenios marco por sobre las compras directas, se basa en que estas últimas generan riesgos respecto de la transparencia y probidad del sistema, así como implican una revisión de la CGR. Algunos compradores consideran que los convenios marco son obligatorios, demostrando desinformación.
- Los mayores precios de los convenios marco obedecería a la disponibilidad inmediata de los productos del catálogo en diversos volúmenes. No obstante se plantea que los proveedores cambian los precios, no disponen de stock o no pueden distribuir en todas las regiones. Los precios por sobre el mercado también se explicaría por la participación de grandes empresas que tienden a la cartelización.
- Los proveedores cuestionan el conocimiento que la Dirección de Compras tienen respecto de los diversos mercados, planteando que ésta no dispone de la dotación necesaria e incluso se añora la figura de un "product manager". Señalan que los compradores no siempre compran las ofertas más ventajosas, alegando desconocimiento e incluso falta de probidad.
- Se plantea que las licitaciones para instaurar un convenio marco son burocráticas y de larga duración. A su vez se plantea que los convenios marco son poco flexibles y adormecen las capacidades de los compradores.
- Se plantea la necesidad de un rediseño de los convenios marco, puesto que éstos se han desvirtuado y no se han modernizado de acuerdo a la expansión de las ventas de catálogos. Una de ellas apunta a un rediseño institucional donde las unidades encargadas estén ancladas en cada institución, conformando una red de unidades acreditadas por la Dirección de Compras. También se plantean modelos más liberales instaurados en Europa que se basan en incentivos, auditorías ex post y acreditación a los proveedores.

2.3.6 Portal de Compras Públicas (Página web)

Respecto a la evaluación del portal de compras públicas, se señala, por un lado, que constituye un medio o instrumento para la operación del sistema, pero que la gestión interna de los procesos de compra no está desarrollada homogéneamente dentro de los distintos servicios públicos, por lo cual la plataforma no opera necesariamente en todo su potencial. Por otro lado, se destaca su robustez, e incluso se la califica como "espectacular".

> *"La plataforma es un medio. Pero el sistema está cero trabajado. Solamente lo han trabajado los servicios públicos que han mejorado su sistema interno." (Compradores)*

> *"La plataforma como uno de los sistemas que creó la normativa es robusta". (Compradores)*

> *"Porque el gran problema que tenemos nosotros es que sí, tenemos como una plataforma espectacular, pero tenemos gente dentro de los hospitales que probablemente no son capacitados… "(Compradores)*

También existe entre los compradores y algunos proveedores una valoración positiva hacia la plataforma, en términos que les entrega una confianza básica respecto de que sus ofertas no serán de conocimiento de la competencia, ya que confían que el sistema informático no será vulnerado.

"(respecto de la Dirección de Compras) todos confiamos en que no es hackeada, en que cuando tú metes -yo ya he participado en varias licitaciones- cuando tú haces aceptar, tú confías que nadie esté viendo tu oferta hasta que aparece abiertamente a conocimiento público. " (Experto nacional)

No obstante lo anterior, también existen opiniones, particularmente de expertos, que señalan que la plataforma entrega un servicio limitado a sus usuarios en términos de evaluación de las propuestas, de asesoramiento, de gestión de datos, de ejecución de contratos, entre otros, lo cual aportaría al sistema en términos de sus propios objetivos, esto es transparencia y eficiencia.

"todo el tema de alimentar mejor incluso antes que salgan las licitaciones, todo el sistema de consultas a la industria, que los proveedores puedan colaborar, no en el sentido que se sienten en el mismo escritorio, pero de entregar la información (…) hay un desafío en reunir toda esa información que no está disponible, entonces todo lo que es interacción con los proveedores para construir mi demanda, hoy día las tecnologías están disponibles (…) Entonces, a eso me refiero con que la plataforma tecnológica en su diseño tecnológico debiera cubrir muchas más cosas y hoy día hay tecnología disponible y económica para hacer eso. Creo que Chile fue bien pionero en eso, no hay ninguna razón para hacerlo, no te digo que sea fácil, pero tampoco es algo de ciencias ocultas, requiere un mejor diseño lógico. Desde ya, aprovechar de incluir las piezas de ejecución de contratos, todo el tema del complemento con el sistema financiero". (Experto nacional)

De acuerdo a un experto consultado, la incorporación de tecnología, en este caso el Portal de Compras Públicas permitió, en su momento, compatibilizar los objetivos de transparencia y eficiencia del sistema, sin embargo, también señala que éste a nivel tecnológico no se fue actualizando en función de los avances en esta materia, ni tampoco en función de las deficiencias observadas a través de la experiencia acumulada ni de los datos disponibles en el Sistema de Compras Públicas.

"compatibilizar esa ecuación que era aparentemente incoherente ¿no? o sea, perseguir mayores niveles de transparencia, de probidad, de apego a los procedimientos, era un tema que generaba ineficiencia. Y la verdad es que la tecnología posibilitó compatibilizar ambos objetivos. Entonces, eso era, que yo sepa, que el modelo sigue vigente hasta el día de hoy". (Experto nacional)

"(…) lo que me llama la atención es que, primero, hay un cambio tecnológico importante. No, y tú no puedes seguir con la misma tecnología de hace 12 años, bueno, poco menos, pero la última renovación del sistema tecnológico fue el año 2008. Que yo sepa es el mismo software, y más que el software, el diseño lógico detrás del software, eso es lo relevante". (Experto nacional)

"Yo encuentro que debe haber una evolución de la plataforma en su diseño lógico y de su tecnología, obviamente, para responder ese diseño lógico" (Experto nacional).

En esta línea el entrevistado señala que la plataforma, aunque pionera en sus inicios, no se ha modernizado en su diseño.

"(…) puede que me equivoque, pero estoy casi seguro de que exactamente la misma forma, es la misma plataforma que se ha mantenido, por supuesto de que hay programadores, pero es mantención, el diseño lógico en sí mismo, el software, el código fuente, eso me suena que tiene mucho sentido por los temas que te comento. Sí hay temas que te das cuenta que son debilidades, que podrían haber tenido un diseño lógico más avanzado para cubrir esas áreas que no se han cubierto". (Experto nacional)

Al respecto un comprador considera que la Dirección ChileCompra ha hecho un buen trabajo de marketing de su plataforma, pero que aún tendría temas pendientes con quienes la usan.

"Yo conozco este sistema desde los inicios porque yo trabajaba en MiConstruye.com, SONDA, cuando se adjudicó esta licitación y yo fui parte del proyecto desde sus inicios. Entonces, lo conozco desde el otro lado. Y después caí en este otro lado, en el área de las compras públicas. Bueno, y si nos vamos, han pasado muchos años del

sistema desde que se creó. Primero, fue de funcionalidad propiamente tal y bueno, yo se lo he dicho a la gente de ChileCompra: "ustedes han pasado ya demasiados años que le han dado mucho al marketing de lo que es ChileCompra, vender el producto de ChileCompra, pero se olvidaron del cliente, que somos nosotros". (Compradores)

"Entonces tiene varios problemas ChileCompra y esa es la crítica que yo le hago a ChileCompra que se ha olvidado de lo que es el cliente, de lo que son los sistemas de compra…" (Compradores)

Al respecto se señala que la Dirección de Compras se ha enfocado en cambios menores del Portal, dejando de lado aspectos sustantivos básicos como, por ejemplo, que sus funcionalidades y contenidos sean coherentes con la ley de compras públicas

"(…) se ha preocupado de cambiar la página inicial, a cambiar el botoncito, incluso hemos reclamado porque el portal de compras públicas no concuerda con la ley de compras públicas". (Compradores)

"No entrega funcionalidad para todos los escenarios (…) Por ejemplo, nosotros realizamos muchos servicios de personal especializado, donde está el desarrollo intelectual. Y no existe el módulo. Y la ley, cuando es menor a 1000 UTM, dice se debe hacer un trato directo, cotizar por el portal y no existe el módulo. No existe la forma de hacerlo operativamente a través del portal". (Compradores)

En cambio, otros entrevistados mostraron una mayor valoración hacia el rol de la Dirección de Compras, en tanto está ampliando la funcionalidad de la plataforma al ciclo de abastecimiento completo.

"(…) yo valoro la iniciativa de la Dirección de Compras en términos de, por ejemplo, pensar el ciclo de abastecimientos y abordar las plataformas apuntando un poco a ver la carga de valor en toda esa cadena…". (Compradores)

En síntesis, respecto a la evaluación del portal de compras públicas los entrevistados plantearon lo siguiente:

- Constituye un medio o instrumento calificado como robusto y espectacular por parte de los compradores. Sin embargo, la gestión interna de los procesos de compra en los servicios no es homogénea por lo que la plataforma no opera en todo su potencial.
- La plataforma entrega a los proveedores una confianza básica respecto de que sus ofertas no serán conocidas de la competencia.
- Los expertos consideran que la plataforma entrega un servicio limitado en cuanto a la evaluación de las propuestas, asesoramiento, gestión de datos, ejecución de contratos, entre otros.
- La plataforma permitió compatibilizar los objetivos de transparencia y eficiencia del sistema, sin embargo no se ha actualizado en función del análisis de sus falencias ni de los avances tecnológicos.
- Sin embargo, hay valoraciones positivas a la Dirección de Compras, puesto que estaría ampliando la funcionalidad de la plataforma al ciclo de abastecimiento completo.

2.3.7 Síntesis

Como podemos ver, si bien se rescatan varios elementos positivos que presenta el sistema actual, existe una opinión crítica con respecto a las falencias que arrastra y afecta el desempeño de excelencia de los procesos de adquisición. Se menciona así la gran heterogeneidad de capacidades con que cuentan los distintos organismos públicos (ministerios, servicios, municipalidades, etc.) y

las adecuaciones que existen entre los requerimientos y estándares del sistema y los plazos y normativa que deben respetar tales entidades. Además, es bastante compartida la crítica a la necesidad de contar con personal más capacitado en compras públicas, tanto en las unidades requirentes como en las unidades de compras, así como también que la plataforma debiese proveer más servicios que agilicen y optimicen la toma de decisiones.

Estos elementos son la base sobre la cual se analizan tanto las compras vía licitaciones públicas como vía convenios marco, donde nuevamente se enfatiza en áreas de mal funcionamiento o que se prestan para malas prácticas. Respecto a las licitaciones se cuestiona la calidad de las bases de licitación, un exceso de burocracia y formalidades que no siempre redunda en transparencia y probidad sustantivas; las relaciones que se entablan entre requirentes y proveedores, y la pertinencia del uso de instrumentos de garantía, que pueden operar como un resguardo para los organismos públicos pero también como barreras de entrada para pequeños proveedores. Sobre los convenios marco, los entrevistados señalaron básicamente que han permitido agilizar las compras, pero las condiciones que imponen a proveedores y al mercado en general supone que no siempre se obtengan los mejores precios, y se genere un espacio de vulneración del sistema, por lo que es preciso rediseñar y modernizar el mecanismo.

2.4 Formación y capacitación de recursos humanos

Tan relevante como las áreas críticas que presenta el sistema son las deficiencias que existen en términos de las competencias profesionales y técnicas de quienes participan en el sector público, sea en las unidades requirentes o en las unidades de compra. Estas deficiencias, que también impactan sobre la operación óptima del Sistema de Compras Públicas, se vinculan a un sistema de formación profesional (universitario) que sólo incipientemente provee a los estudiantes con conocimientos teóricos y prácticos respecto a un Sistema de Compras Públicas; a capacitaciones entregadas por la Dirección de Compras Públicas que no logran soslayar del todo las deficiencias, reflejándose en bajos niveles de acreditación de competencias. Por el lado de los compradores se sostiene, que el sistema no los tiene como prioridad, centrándose principalmente en aspectos de la plataforma.

Todos estos elementos inciden más específicamente en un ámbito central para el correcto funcionamiento de los procesos de compra, el cual es la elaboración de las bases de licitación, que, como ya fue mencionado, en ocasiones incluyen elementos caprichosos o son muy inestables o variables entre procesos similares, que en algunas oportunidades se entiende como un cambio de reglas que genera retrasos y costos para los proveedores. La falta de profesionalización de los compradores públicos que aluden los diversos entrevistados, no sólo se refleja en la baja calidad de las especificaciones técnicas, sino también en aspectos más amplios tales como falta de planificación de compra en función de consumos históricos de determinadas instituciones públicas, el bajo conocimiento del mercado y de los precios, la falta de seguimiento y exigencias de requerimientos de post venta, el bajo manejo de proveedores, etcétera. Esto implica deficiencias a nivel de carecer de un marco conceptual / profesional asociado a la gestión del ámbito público, de asumir la compra como un elemento estratégico en la gestión política de un gobierno. También los entrevistados asocian la baja profesionalización de los compradores públicos a problemas de ética vinculados, más allá de algunos casos francamente de carácter delictivo, al no resguardo de los recursos públicos. Se plantea que la concepción de la compra pública se centra en la mera funcionalidad de diseñar unas bases, seguir los pasos administrativos, adjudicar y emitir la orden

de compra, no habiendo una reflexión respecto de la calidad de los productos, el uso de los mismos y el propósito de dicho uso.

Por otra parte, esta falta de competencias y, en general, las deficiencias en recursos humanos aparece como un aspecto sistémico, en tanto no sólo afecta a los compradores públicos, sino también a quienes requieren las compras (unidades requirentes) y también a los proveedores.

2.4.1 Deficiencias en formación profesional

En primer lugar, existe bastante acuerdo respecto a que no existe una formación profesional adecuada y dirigida a responder a la necesidad de contar con personal especializado en el ámbito de las compras públicas. Al no existir carreras universitarias orientadas específicamente a la formación de compradores públicos, en que -como veremos- sólo existen algunas experiencias incipientes, la figura del comprador público carece de un carácter profesional. Algunos entrevistados plantean que esto se hace evidente ya en el proceso legislativo, donde al no encontrarse con legisladores expertos -con experiencia- en compras públicas, que tengan un conocimiento práctico al respecto, se generan marcos normativos excesivamente restrictivos. Esta situación no sería exclusiva de nuestro país.

> *"Los países han modificado su ley de compra, si uno mira la última década, todos los países han cambiado su ley de compra, han modificado sus leyes de compra. Pero si tú las miras, son leyes más estrictas que antes y donde no participa ninguna persona que tenga el oficio de comprador público. Entonces las leyes las hacen personal de las direcciones que no necesariamente saben comprar. O que no han comprado alguna vez en su vida sino que han trabajado en la parte de políticas, pero no tienen oficio de comprador. O tienen la mejor intención del mundo con la participación de abogados, ingenieros, pero no hay especialistas en compra. No hay gente con el oficio de comprador. Entonces las legislaciones en general son marcos bastante restrictivos". (Experto internacional)*

Contar con compradores especializados es considerado, sin embargo, como una característica fundamental para el funcionamiento d del sistema.

> *"No es indiferente quienes están a cargo o participan del proceso, pero que tuvieras profesionales preparados, formados o con alguna formación inicial producto de su propia formación profesional, para dedicarse o desempeñarse en el área de adquisiciones, sin esta mirada o una predicción del sistema de adquisiciones, tampoco irías muy lejos".(Experto nacional)*

Sin embargo, a pesar del énfasis que se realiza en torno a este tema, es bastante clara la crítica -por parte de los mismos compradores-, respecto a que el sistema se ocupó de otros temas y no se preocupa de potenciar a los compradores públicos.

Como un elemento positivo dentro de este panorama, uno de los entrevistados comenta su experiencia al haber incorporado, como vicedecano de una facultad que dictaba la carrera de Administración Pública, cursos de especialidad en el área de logística y adquisiciones, para quienes estuvieran cursando sus últimos dos años de dicha carrera. Esto les permitió -señala- tener una mayor comprensión del sistema en general, y también actuar mejor en el ámbito del manejo de inventarios. Esto plantea que para quienes no cuentan con una formación especializada -es decir, la gran mayoría- puede existir un conjunto de deficiencias en términos de competencias y conocimientos basales, los que difícilmente son subsanables mediante el aprendizaje en la práctica, requiriéndose una mirada integral y estratégica respecto del proceso de compra.

> *"El 80% de los cabros que cursaron esas asignaturas, hicieron casi el 80% de sus prácticas en los departamentos de compra y en una proporción altísima, después de sus prácticas, todos se quedan trabajando. Hicieran dos*

cursos con el profesional que trabajan en ChileCompra, habían sido directivos, y que lo que hicieron fue durante un semestre hacer lo que normalmente hacen como funcionarios en un mes. Enseñarles el sistema, hablarle de las adquisiciones, en su sentido un poquito más amplio. Entonces cabros de 23 años llegaron a trabajar al servicio sabían más sobre el funcionamiento del sistema y eran capaces de decirle que había que revisar el stock… "a mí me enseñaron que en la decisión de cuánto vamos a reponer habría que ver cuáles son las stock críticos", cosa que algunos de ellos… entonces yo coincido contigo, que eso ayuda mucho para el manejo de inventario" (Experto nacional)

También se destaca la importancia de contar con un profesional (educación superior) en el área, ya que se estima que poseen muchas más competencias que quienes egresan de liceos técnicos, y en muchos casos estas diferencias tardan mucho tiempo en ser subsanadas, donde también se aprecia una falencia de las instituciones de capacitación, que se abocan a elementos formales pero dejan de lado una reflexión y una comprensión global respecto a la gestión de compra.

"No, no te enseña la gestión de la compra. Por eso te digo que si eso, tú contratas profesionales, esa parte la adelantas un poco. Si tú tienes un comprador administrador público y un comprador que salió de un liceo comercial, es distinta la cosa. A este le va a costar mucho llegar a la brecha que ya tiene. Este para ser un buen comprador tiene que dominar la plataforma, dominar la legislación, el reglamento de compras públicas y con eso estás bien. Pero en el otro, la brecha es muy alta. Entonces, qué es más fácil: si tienes los recursos como organización pública, contrata a un profesional" (Experto nacional)

En síntesis, como puede apreciarse en esta sección, las deficiencias en la formación de quienes se desempeñan como compradores del sistema de adquisiciones públicas son un nudo crítico para el funcionamiento de excelencia de un Sistema de Compras Públicas, que permita responder adecuadamente a los principios y objetivos que guían al sistema. O, planteándolo de otra forma, la falta de competencias en el ámbito de las compras públicas son señaladas como una de las variables responsables de un funcionamiento inadecuado del sistema.

2.4.2 Deficiencias en capacitación

Respecto a las capacitaciones, las críticas se orientan tanto al personal que se desempeña en las áreas de adquisiciones y, sobre todo, en las unidades requirentes -que no están necesariamente especializadas- como a las capacitaciones en sí que ofrece el sistema. Respecto a lo primero (competencias del personal del área de adquisiciones) se destaca que existe un déficit en algunas instituciones, abarcando incluso manejo de software y herramientas básicas (asociado por cierto a la formación profesional), cuestión que sin duda supone problemas al incrementarse los grados de complejidad de los procesos de compra.

"Porque el gran problema que tenemos nosotros es que sí, tenemos como una plataforma espectacular, pero tenemos gente dentro de los hospitales que probablemente no son capacitados. No solamente capacitados en ChileCompra, quizá ni siquiera saben cómo hacer un Excel, quizá no saben, tenemos una variedad de gente que necesita tener muchas herramientas para poder usar el proceso y para poder continuar con todo el proceso de compra." (Compradores)

En segundo lugar y asociado a lo anterior, también se reconocen las oportunidades de mejora que tienen las capacitaciones que realiza actualmente la Dirección ChileCompra, pues no logran superar todo el déficit existente entre los compradores y proveedores públicos. En este sentido, puede plantearse que los esfuerzos han sido insuficientes, aunque se plantea que han estado debidamente orientados.

"Yo te diría que en eso ChileCompra tiene todo un plan de capacitación, que en general siempre se llega a la conclusión de que igual nuestros compradores no están lo suficientemente capacitados ni los proveedores

tampoco, o sea a la larga siempre se llega como a esa conclusión, lo que pasa que tampoco eso es fácil. A mí me consta que ChileCompra ha hecho un trabajo bien profundo tratando de capacitar, generando instancias, subió una página web, tiene una serie de herramientas que como a uno que lo van guiando (...). Yo diría que además está el tema este que hay que preocuparse de las tres etapas en el fondo es la formulación de las bases, es la institución misma de proceso de compra y está el tema de la institución. Yo creo que hay que trabajar en eso sí." (Experto nacional)

Además se plantea no sólo que las capacitaciones deben preparar de mejor forma a los compradores en la elaboración de bases de licitación, sino también proveer una visión más global respecto del proceso de compra, que vaya más allá de cumplir con aspectos formales (como los vinculados a transparencia).

Precisamente en esa línea se percibe que las capacitaciones provistas por la Dirección ChileCompra son débiles pues carecen de una visión estratégica explícita, lo que se suma a las falencias en la formación profesional mencionada anteriormente.

"Yo te diría que el sistema chileno no es malo en comparación al resto de América Latina, pero te diría que es bastante más porque mi opinión sin estar metido en... he hecho evaluaciones del sistema chileno, la capacitación que hay en ChileCompra (…) en general es una capacitación pobretona y débil, no tienen ninguna visión estratégica; el comprador público en Chile no es un funcionario reconocido a ningún nivel, son administrativos más que estratégicos, es muy engorroso el proceso." (Experto internacional)

En síntesis, el fortalecimiento de los programas de capacitación que provee la Dirección ChileCompra se reconoce entonces como un elemento relevante para un buen funcionamiento del sistema, tanto en términos formales (conocimiento y cumplimiento de la normativa) como sustantivos (responder adecuadamente a los objetivos y principios del sistema).

2.4.3 Niveles de acreditación de competencias de compradores públicos

Este, a grandes rasgos, limitado conocimiento y manejo del sistema por parte de los actores involucrados se aprecia finalmente en que los niveles de acreditación de competencias de los compradores públicos son percibidos por los usuarios compradores como bajos, lo que representa un problema grave para la operación en determinadas instituciones públicas.

"Y en la medida en que esto se complejiza, necesitas gente capacitada. Y el sector, por lo menos en salud, no hay. Hay gente que tiene que ir rotando, los compradores normalmente no pasan todos los módulos que tienen que pasar para poder acreditarse, no hay personas totalmente acreditadas dentro de las instituciones que sepan hacer grandes compras, por ejemplo. Entonces, yo creo que enfrentamos un gran desafío importante en el ámbito de las competencias de la gente trabajando acá. Y por eso dicen que nos estamos olvidando un poco de los compradores porque los compradores necesitamos esto." (Compradores)

Esta percepción de escasez de competencias percibida por los usuarios compradores participes del grupo focal representa un problema para las instituciones públicas, no sólo porque puede entorpecer el correcto funcionamiento del sistema y de los procesos de compras llevados a cabo, sino que también puede acarrear consecuencias negativas, como procedimientos de corrección o auditorías.

"Y concuerdo plenamente con lo que dice la capacitación: en muchos servicios públicos, la gente no está, no tiene los conocimientos básicos en términos de la acreditación para ser comprador y eso nos produce bastantes problemas a nosotros. Nos produce a nosotros problemas como municipio, en los procedimientos que vienen posteriormente, el tener que declarar un municipio una licitación inadmisible viene todo otro procedimiento". (Compradores)

Esta percepción sobre los niveles de certificación de competencias es un reflejo o un 'síntoma' de las deficiencias existentes tanto en la formación profesional como en las capacitaciones provistas por el sistema. Esto incide en la operación global del sistema y el mercado público, sea en términos de la adecuación de las compras a las necesidades de las instituciones públicas (entidades públicas, ministerios, etc.), a la visión estratégica que incorporan (o, en general, no incorporar) estas adquisiciones, el cumplimiento de formalidades y así también, dificultando el actuar de los proveedores dentro de los procesos licitatorios.

Uno de los efectos asociados a las escasas competencias con que cuenta gran parte de los actores que participan en el Sistema de Compras Públicas es que la calidad de las bases de licitación se percibe como deficiente, lo que puede provocar el fracaso de dichos procesos. Un área que se muestra especialmente sensible a esta situación son los municipios con escasos recursos (económicos y de personal calificado).

> *"En el sector municipal también hay, y en el sector municipal yo le diría que fundamentalmente se produce por un lado hay mucha rotación, hay muchas municipalidades que son… que tienen dotaciones muy precarias, o sea les falta profesionales, entonces a veces las irregularidades se cometen por desconocimiento (…) Por ignorancia (…) o sea si uno compara municipalidades que son similares que el sector público funcionan más o menos bien. Ahora, efectivamente en este tipo de temas el sector público funciona mucho mejor que las municipalidades, claramente, porque ya hay juzgado y hay tiempo y además es súper profesional o sea tienen dotaciones más preparadas, más dotaciones, etc. Entonces en realidad la comparación es injusta si uno la hace así" (Experto nacional)*

En síntesis, es preciso aludir que los problemas de profesionalización, capacitación y acreditación no se producen por igual entre todas las instituciones públicas, dadas las dinámicas organizacionales diversas que cada una tiene en función de su misión y sus objetivos. Así, como se puede advertir en las entrevistas y los extractos presentados, se reconocen instituciones más especializadas en procesos de compra y que cuentan con profesionales capacitados adecuadamente -como CENABAST-, mientras que por el otro lado se encuentran municipios, sobre todo los de bajos recursos, que enfrentan distintos problemas respecto a su dotación de personal (lo que no sólo afecta la operación del Sistema de Compras).

2.4.4 Problemas de capacitación en otros actores del sistema

Otra área sensible la constituyen los profesionales de las unidades requirentes que no están suficientemente capacitados, donde se han dado situaciones donde lo licitado no corresponde con sus objetivos iniciales, debido a un mal planteamiento de los términos técnicos y a una posterior 'traducción' por parte de la unidad de compra. Según lo planteado, en muchas ocasiones los insumos adquiridos -que no corresponden con lo que se buscaba originalmente- no son utilizados, sea porque en realidad no atiende la necesidad que se busca satisfacer, o por alguna preferencia de parte de la unidad requirente (se prefieren ciertas marcas por sobre otras, por ejemplo). Se destacan en este sentido los esfuerzos realizados para capacitar a estas unidades, de modo de evitar licitaciones erróneas y por tanto una pérdida de recursos económicos y procesos administrativos.

> *"Entonces, tenemos dificultades al interior, evidentemente. Por lo tanto, nosotros estamos enfocándonos en las capacitaciones a las unidades requirentes, ya que nos vendría a ayudar mucho". (Compradores)*

2.4.5 Visiones internacionales

Teniendo a la vista este diagnóstico, los aportes de los expertos internacionales permiten matizar y complejizar los argumentos referentes a la escasa profesionalización de los compradores públicos. En este sentido, sorprende que se destaque en Chile al menos exista un proceso de acreditación, pues muchos otros países carecen de este sistema. La inversión en formación (incluyendo profesionalización, formación universitaria, capacitación suficiente y permanente) es complicada por cuanto existe un techo que se alcanza rápidamente, y por tanto se abre la posibilidad (o se avizora la necesidad) de buscar nuevos horizontes, fuera del sector público.

> *"Al menos en Chile existe un proceso de certificación. En muchos otros países no tienen ni eso. El problema es el trade-off entre la complejidad de las decisiones y los procesos estandarizados. Existen pocos programas en el mundo que entrenen para ser compradores públicos. La inversión en los compradores públicos es complicada porque llegan al tope de sus carreras muy rápido, y probablemente dejarán el Estado en pocos años. La movilidad horizontal y vertical es importante para la carrera de los compradores públicos." (Experto internacional)*

Además, se establece cierta relación entre la magnitud y complejidad de las compras y el interés que genera para atraer personal especializado. En este sentido, se sostiene que la mayoría de los procesos de compra resultan de poco interés para los compradores. Esto realza el hecho, también destacado para el ámbito chileno, que no se reflexiona o piensa mucho respecto al proceso de compras.

> *"La gente está entrenada en el proceso, pero no mucha gente piensa sobre ellos. En Victoria hay un árbol de decisiones muy específico, pero hay un límite. Las grandes compras llaman más la atención y por tanto atraen gente mejor entrenada, pero la mayoría de las compras no son realmente interesantes para la gente." (Experto internacional)*

Si bien en ningún caso se oponen o invalidan las opiniones referentes a los deficientes grados de profesionalización, capacitación y acreditación de competencias entre los compradores públicos en nuestro país, estas visiones permiten matizar tales argumentos, contrastando elementos que parecen particulares de un sistema donde se reconocen variadas falencias -pero éstas no son exclusivas del modelo chileno- y planteando como problemática el espacio para el desarrollo profesional en el mediano y largo plazo para los compradores públicos.

2.5 Proveedores

El presente capítulo entrega las visiones de los proveedores sobre el Sistema de Compras, así como la opinión de otros actores involucrados en el sistema (expertos y compradores) respecto a los proveedores.

2.5.1 Opinión de expertos y compradores

Respecto de los proveedores, se plantearon dos áreas de interés entre los expertos y compradores entrevistados. En primer lugar se señala el escaso conocimiento y dominio que los proveedores demuestran en cuanto a los aspectos formales y sustantivos del Sistema de Compras Públicas, denotando con ello las deficiencias que ellos poseen en materia de capacitación. Por otra parte, se releva la existencia de un amplio mercado de proveedores, aunque se señalan interrogantes respecto de cuántos de ellos son "golondrinas", es decir que entran y salen del mercado público, lo cual demostraría que el sistema no presenta un adecuado desarrollo de sus proveedores.

"Yo no tengo una mala opinión. Yo creo que Chile es un país que tiene una buena calidad de vida. La gente que se inscribe, que se registra, yo lo que entiendo y lo que he visto es que siguen siendo altos. Lo que pasa es que un tema simple es cuánto es golondrinas, o sea, que pican y se van, no hay desarrollo de proveedores. Pero sí tenemos un mercado importante. Siempre van a haber algo, donde hay menos. Pero en regiones, cosas así. Yo tengo una evaluación general que era positiva, ninguna mala impresión. Yo creo que en los temas que principalmente hay que trabajar es en el mundo público". (Experto nacional)

Respecto al nivel de preparación de los proveedores, hubo consenso en torno a su escaso desarrollo tanto en su capacidad para mantenerse en el sistema como respecto al conocimiento y manejo del portal y de los procesos licitatorios. Al respecto se señala que los proveedores en general no manejan las formalidades ni los aspectos sustantivos del Sistema de Compras Públicas, como por ejemplo manejo de la plataforma, elaboración de la propuesta técnica y económica, cálculo de costos, etc. Esto no sólo incide en la mala calidad de sus propuestas, sino que también, en ocasiones, las licitaciones deban ser declaradas desiertas, afectando la eficacia y eficiencia del Sistema de Compras Públicas y la operación regular de las instituciones públicas. Por otra parte, también supone una limitación en el acceso efectivo de nuevos actores, en tanto estas deficiencias impiden la adjudicación de licitaciones, con lo que el mercado público ve mermado su dinamismo y competitividad.

"Por qué te lo estoy planteando: porque no saben postular, porque hay muchas complicaciones al momento de las licitaciones públicas, nos pasa a nosotros por ejemplo, en construcción, servicios, edificios básicos, etcétera, que tienen un desconocimiento de la plataforma al postular, entonces nosotros les mandamos unos mamotretos gigantes de base administrativa, les explicamos a través de las preguntas cómo tienen que postular y resulta que llega el momento de la apertura y tenemos cinco proveedores y la licitación tiene que ser declarada inadmisible. Porque, por ejemplo: no subieron los documentos, porque sacaron mal el cálculo del IVA, porque no pusieron la descripción completa de lo que nosotros queríamos, porque nos ofrecieron, porque los proveedores dicen: "ah, pero yo tengo esto, pero no tengo esto otro, te voy a ofrecer este", sin embargo, nosotros estamos amarrados porque nosotros estamos pidiendo un término específico, "esto es lo que queremos". Yo no puedo comprar una camioneta 4x4 a él con una rueda menos. Yo le estoy pidiendo la 4x4 con las 4 ruedas, pero él dice: "no, sabes que te le voy a vender con una rueda menos" y te cobró menos y todo el tema, entonces, en términos de la capacitación que deben hacer se debe profundizar en el tema de los vendedores. De los que ofertan el tema". (Compradores)

Por otra parte, se releva las deficiencias del sistema respecto de la información que entrega respecto de los proveedores. Se plantea la falta de un registro que excluya a aquellos que han demostrado un bajo desempeño y que los retroalimente adecuadamente. En este ámbito, algunos entrevistados señalan que el registro de Chile Proveedores es una mera inscripción que no aporta valor informacional a los compradores, ni tampoco permite filtrar a los proveedores con bajos desempeños o malas prácticas en el mismo sistema.

En esta línea, la poca información que entrega el sistema respecto de los proveedores que ya han ganado una licitación y han ejecutado el servicio, constituye una problemática que aparece en la mayoría de los discursos. Se destaca que el sistema no retroalimenta a los proveedores ni entrega señales a los compradores respecto del desempeño de los mismos. Esto, de acuerdo al relato de los entrevistados, expone a las entidades públicas a ser estafadas o recibir malos servicios de forma reiterada.

"Entonces tú miras una lista de los que ofertan y al lado no hay nada, tú pinchas y lo único que te da es la dirección, el teléfono y el correo electrónico de qué se trata la empresa, no tienes mayor información". (Experto nacional)

"… por ejemplo la empresa Pixel, linda gráfica, bonita oficina, se clavó a la municipalidad de Til-Til con el servicio, a todo el sistema de salud con 5 hospitales que dejó inconclusos porque las boletas de garantía eran falsas. El hospital de Curanilahue botado y desaparecieron los dueños. Doce mil millones de pesos botados y anda a buscarlos y el daño para la comunidad y el gobierno que está ofreciendo eso, que no tiene hospital y no lo cumplió. Se ve horrible y no lo terminó, es nefasto, es infinito el daño. Entonces tienes ese tipo de fallas en el sistema al no ser un sistema hoy día suficientemente obligatorio en algunos elementos que son necesarios para optimizar tu compra, evalúa tu comprador obligatoriamente, no debiese ser optativo, si tú miras las licitaciones y miras las evaluaciones están vacías no existe una evaluación de este proveedor no hay comentarios de cómo lo hizo." (Experto nacional)

Se plantea que el Sistema de Compras Públicas tampoco retroalimenta o incentiva a los proveedores con buenos desempeños. En palabras de los entrevistados, el sistema siempre parte nuevamente de cero mediante la entrega de una infinidad de documentos diferentes que se deben completar cada vez, aunque el aspecto que se esté evaluando sea el mismo.

"Entonces el tema del famoso registro de proveedores de ChileCompra es un mero registro hoy en día, porque vuelven a solicitarte una serie de antecedentes en las bases para volver a reevaluar (…) y se trasforma en un juego de cumplir papeles y no en un juego de capacidad de entregar un buen servicio a buen precio y de buena calidad, que me imagino que es el objetivo de un sistema y transparentemente que no exista la coima entre medio (…). Entonces tampoco notas que hay un profesionalizar un servicio de evaluación de los proveedores de manera continua, eso está perdiendo quien califica hoy día a los proveedores" (Experto nacional)

"Pero volviendo a la pregunta uno de los elementos que me parece poco aportador al sistema es que multiplicas por cero al mismo sujeto que te ofrece lo mismo N cantidad de veces". (Experto nacional)

En este sentido se pone un acento sobre lo importante que es para el mismo proveedor recibir una retroalimentación respecto a la evaluación de sus servicios, ya que ello entrega señales positivas o negativas de cara a futuros procesos licitatorios. También se critica que las evaluaciones, eventualmente se enfoquen en los aspectos negativos, ya que no refuerza a los que cumplen satisfactoriamente.

"A mí también me interesa saber cómo evaluaron mi servicio, por qué no, positiva o negativamente (…), para cualquier lado, dime como lo hice, no puede ser tan neutro, refuérzame la pega bien hecha porque si no te llenas de chantas en el sistema." (Experto nacional)

Al respecto, los compradores consultados pusieron de relieve la implementación de una herramienta por parte de la Dirección ChileCompra para poner a disposición del mercado público información respecto de los proveedores, la cual, plantean, se ha incorporado a los criterios de evaluación de algunas licitaciones. Sin embargo, los compradores indican que subir esta información al portal no es obligatorio, por lo que muchos no realizan este ejercicio, lo cual obedece, según algunos, a que esto podría traer como consecuencia una demanda por parte del proveedor.

"Es que eso lo incluyeron ahora hace poco, y eso lo tenemos en un ícono nuevo como decía que se llama "Anotaciones del proveedor". Reclamos. Y uno puede ver que efectivamente el tipo tenga y tú lo puedes tener como criterio de evaluación. Nosotros hoy día lo recibimos como criterio de evaluación. Justamente por el tema de las construcciones". (Compradores)

"Nosotros subimos con documento, por ejemplo. Si el tipo, el jurídico me tiene que decir que el tipo incumplió los plazos y que, por ejemplo, rechazó una, cuando ya fue adjudicado, el tipo rechazó el contrato y no lo vino a firmar, le cobramos la boleta de garantía entonces viene jurídico y me hace un informe y yo tomo ese informe y lo subo al portal. Pero el resto no hace eso. Eso es subjetivo." (Compradores)

Por su parte, se señala la necesidad de incorporar un proceso de acreditación de proveedores, lo cual estaba consignado en el diseño original del sistema.

> *"(…) todo el tema de calificación de empresas, yo entiendo que hay que hacer cambios relevantes en el modelo, o sea, quedaron bastante inconclusos, eran parte del diseño y por temas de tiempo, de saturación de lo que se hizo, no se avanzó en eso. No es porque se haya descartado, es difícil hacer esta reforma. Me llama la atención porque no se ha seguido avanzando en ese tema". (Experto nacional)*

En síntesis, respecto al desarrollo de los proveedores los entrevistados plantean:

- Los proveedores tendrían un escaso conocimiento y dominio en cuanto a aspectos formales y sustantivos del Sistema, denotando deficiencias en materia de capacitación, lo cual incidiría en la mala calidad de sus propuestas y que algunas licitaciones deban ser declaradas desiertas.
- Existencia de un amplio mercado de proveedores, aunque muchos entran y salen del mercado público lo que demostraría la falta de un adecuado desarrollo de proveedores.
- Existe deficiencias del sistema respecto de la información que entrega de los proveedores, así como la falta de un registro que excluya a aquellos que han demostrado un bajo desempeño y que los retroalimente adecuadamente.
- Los compradores señalan la implementación de una herramienta ChileCompra para poner a disposición del mercado público información respecto de los proveedores, sin embargo al no ser obligatoria no todos los compradores la usan.
- Necesidad de incorporar proceso de acreditación de proveedores, lo cual habría estado consignado en el diseño original del sistema.

2.5.2 Situación de los proveedores

Este apartado entrega las opiniones de los proveedores consultados en un grupo de foco, quienes participan en el sistema de Compras Públicas sólo como vendedores dentro de los convenios marco, son micro y pequeñas empresas y comercializan bienes. En general, la opinión sobre el Sistema de Compras es crítica, con numerosas quejas respecto a ámbitos como la competencia con las grandes empresas, ineficiencia, falta de comunicación con los compradores y con los encargados en la Dirección de Compras, retrasos extremadamente altos en los pagos, entre otros temas.

Dificultad de competir con proveedores grandes

La principal dificultad que relevan los proveedores consultados, se refiere a la dificultad de competir con empresas de gran tamaño. Se puede deducir de sus opiniones, la percepción que el espíritu de la Dirección ChileCompra era entregar condiciones para que los pequeños y micro empresarios pudieran desarrollarse, situación que no se daría en la actualidad. De hecho, se menciona que las empresas de mayor envergadura se han integrado en el último tiempo, ya que anteriormente existía una barrera de entrada para éstas, que se referían a no tener conflictos tributarios o laborales.

> *"Favorece a las grandes corporaciones, a las PYMES las castigan por varios lados, ese es el tema." (Proveedores)*

> *"No se condice la propuesta que tiene ChileCompra y Chile Proveedores con los compradores pequeños o micro empresarios, deberían tener convenio marco para los grandes empresarios y para los pequeños empresarios, con*

condiciones diferentes, porque en este momento vamos todos al mismo saco. Es una suerte ganarse un convenio marco, te lo puedes ganar, pero es difícil en el tiempo poderlo mantener." (Proveedores)

"Particularmente en los últimos convenios, el anterior y en el actual en el que estamos nosotros, yo he visto empresas de marca, yo antes no las veía." (Proveedores)

"Es que antes sí había un cortapiso para las grandes empresas, el cortapiso era que se supone que uno para acceder al convenio marco, uno no podía tener ningún problema ni tributario, ni laboral, ni de ninguna índole, y no existe una gran empresa que no tenga una demanda de algún trabajador que la haya interpuesto. Entonces este era el cortapiso por el cual ellos no ingresaban a los convenios marcos." (Proveedores)

A pesar que no se mencionan problemas relacionados a barreras de entrada para los pequeños y medianos proveedores en los convenios marco, las problemáticas se dan en cuanto a obtener las órdenes de compra con condiciones que, a su juicio, son muy desiguales. Dentro de las mayores desventajas que se señalan está el hecho de tener que distribuir los productos a regiones, donde ellos como pequeñas empresas no tienen presencia, por ende tienen que agregar el precio del despacho, lo que hace que estén en desventaja en cuanto a los precios respecto de los grandes proveedores.

"Otro tema son las regiones, cuando nos inscribimos en ChileCompra, dijimos, vamos a dar nuestros productos a todas las regiones, sin discriminar, y obviamente hay una diferencia en el costo de envío, enviar al norte de Chile, al sur de Chile, es muy complejo, y se entiende que el comprador o la persona que opera en un municipio o lo que sea, a veces no tiene el conocimiento, no existe una matriz de compras" (Proveedores)

"[Las empresas grandes] tienen una logística donde pueden tener incluso stock en todas las regiones. Entonces se pueden dar el lujo de decir "yo atiendo en todas las regiones y no cobro flete", yo no me puedo dar ese lujo. Entonces tiene que haber una clasificación (…) Que en el caso de las grandes, quizás que ellos participen solos en las licitaciones de ciertos montos hacia arriba, y no de ciertos montos hacia abajo." (Proveedores)

Relacionado con este ítem, y con las menores posibilidades que tienen las pequeñas empresas de vender en este sistema, se menciona que en los convenios marco, el único criterio para comprar es el precio, dejando de lado la calidad o el valor agregado que ellos pueden entregar. A juicio de los entrevistados, eso es un desincentivo para ellos en términos de entregar mejores productos.

"O sea, en el caso de los alimentos, por ejemplo, la forma en que compra el comprador, prácticamente está comprando un commodity, no necesita mucho servicio, entonces ¿qué es lo que hace?: precio, puro precio, no hay valoración de ningún beneficio adicional, ¿y por qué?, porque el proveedor que es Nestlé, Soprole, cualquiera, le vende a los mismos el mismo producto." (Proveedores)

"En cierto modo funciona de esa forma, si el problema está es que yo suba mi producto y yo ponga el precio que estime conveniente, porque hay una cierta regulación en la cual acá en ChileCompra, verifica primero que nada a cuánto está esto en el mercado. En el rubro de alimentos, la comparación es con el Lider, ¿qué puede hacer una Pyme compitiendo con un Líder?" (Proveedores)

"En convenio marco se compite no por calidad, sino en precio, y eso a mí me ha echado para atrás." (Proveedores)

Los proveedores consultados, señala que debería existir segmentaciones dentro del convenio marco, donde hubiese ciertos bienes o servicios, o tamaños de compras que fueran destinados para las pequeñas empresas y otros que fueran destinados a las grandes firmas.

"Yo creo que ChileCompra debería tener una mejor estructura, hacer una clasificación con los grandes, mediano y pequeños, porque entre pequeños nos entendemos, y medianos también, pero al lado de los grandes." (Proveedores)

Eficiencia y autogestión

Otra vicisitud que expresan los proveedores tiene relación con la dificultad de subir sus productos a los catálogos de la plataforma de ChileCompra, lo que ellos denominan "autogestión" de sus productos. Según los entrevistados, en algunos casos no pueden subir un producto sin que se los haya solicitado alguna institución, sin embargo, si no se suben los productos, tampoco pueden promocionarlos, convirtiéndose en un "círculo vicioso". También se señala que se pueden subir productos sólo si se pueden "colgar" de otros proveedores que hayan subido el mismo producto. En general, se menciona que la dinámica es demasiado engorrosa, lenta e ineficiente.

> *"Un convenio marco tiene que ser eficiente, sin embargo, depende de un jefe de convenio marco de ChileCompra, entonces, sé que están colapsados todos, y realmente hace ineficiente el sistema. Bueno, el convenio marco es un poco raro, porque nosotros tenemos un catálogo de cursos e-learning, pero no podemos subirlo a menos que una institución pública lo requiera, entonces es un círculo vicioso, cómo doy a conocer yo mi producto, a qué institución, es absurdo, entonces me cansé y ya no hago el esfuerzo, o sea, yo el convenio marco lo gané, pero ahí está." (Proveedores)*

> *"Hubo una capacitación en la Plaza de Armas, donde fueron, no sé, cincuenta personas, pero al final a lo único que se dedicaron era a explicar algo tan genérico, que tú quedas… "bueno, ¿pero qué hago para subir productos?". Yo desistí con el tema de hardware, nosotros adjudicamos ese convenio, estamos subiendo solamente lo que yo me puedo colgar y que me permite el margen, pero yo intentar crear el producto… hay productos para crear y subir, pero sin embargo, es perder tiempo. La mecánica es extremadamente difícil" (Proveedores)*

El sistema es percibido como ineficiente según los proveedores, aun cuando es posible subir un producto. Por una parte, existen demoras para saber si se aceptan y se rechazan las peticiones relativas a subir un producto, que es de diez días hábiles. En el caso de ser rechazados –además de no señalar por qué son rechazados- se demoran otros diez días hábiles en responder nuevamente a la petición. Por último, si existe un error, según los proveedores es casi imposible enmendarlo, si no es mediante subir nuevamente el producto, con todos los tiempos que ello involucra. Los entrevistados indican que estos problemas serían causados por la poca flexibilidad del sistema, y también por la sobre carga que tienen los funcionarios de la Dirección ChileCompra encargados de los convenios marco, quienes deben manejar numerosos pedidos.

> *"Yo creo que una falencia de todo este tema es que hay un jefe por convenio marco, y no es que él sea la falencia, el punto es que es humano, e imagínate todos los proveedores que hay, y cuando uno sube los productos, todos llegan a él, él tiene que revisarlos todos, y es una persona, se demora diez días, y si uno se equivocó en un producto pasan diez días de nuevo para que… pero eso es porque hay un jefe por convenio marco, debería haber diez." (Proveedores)*

> *"Por ejemplo, cometí el error de subir un precio, se me dieron vuelta dos dígitos, y quedó para siempre así, no tengo posibilidad de corregir o de enmendar, porque se concatena el nombre, con la marca, la forma del nombre del producto se concatena con siete ítem distintos, entonces no se puede hacer nada. O sea, no puede cambiar uno si no se cambia el nombre del producto. Tendría que eliminar ese producto, volver a cargarlo, es súper engorroso, no es amigable en ese sentido." (Proveedores)*

> *"Mira, una de las buenas mejoras que se pueden hacer en el feedback es que cuando a ti te rechazan un producto nuevo, no te ponen la causal del rechazo, entonces tú no sabes… y obligan a que tú tengas que establecer contacto, llamar por teléfono. Y te lo pueden volver a rechazar por segunda vez, y por tercera. Que te pongan para que uno pueda corregir, pero tú estás perdiendo tiempo, porque me estás obligando a venir acá a ocupar tu tiempo para yo preguntarte por qué me rechazaste el producto." (Proveedores)*

Más allá de la ineficiencia para la gestión de los proveedores, según los entrevistados, una mayor facilidad para subir los productos a los catálogos, redundaría en una mayor eficiencia del sistema, sirviendo a compradores y mejorando la competencia entre proveedores.

> *"Si yo puedo auto gestionar mi catálogo, sin duda que va a haber una oferta mucho más amplia de productos y de proveedores, y a la vez, cada gallo va a manejar mejor su tema de cómo competir." (Proveedores)*

Información y relación con los compradores

En cuanto al acceso de información, si bien se reconoce por parte de los proveedores que hay herramientas para obtener datos útiles, en general su uso no resulta suficientemente accesible, y también se señalan dificultades para cruzar datos y obtener información que les permita competir de mejor forma. Si bien los entrevistados reconocen que existe un mercado secundario que entrega información, porque han recibido ofertas, no tienen mucho conocimiento respecto a los servicios específicos que entrega este mercado secundario, ya que no lo han utilizado.

> *"A ver, concretamente cuando uno busca órdenes de compra, que uno pueda seleccionar más de un criterio, por ejemplo, que uno pueda juntar o cruzar comprador con proveedor, para ver qué le compra ese comprador a este proveedor, porque se puede elegir, sólo hasta donde yo sé, uno de los dos. Si se pudiera sería fantástico para poder analizar mi competencia." (Proveedores)*

> *"Yo he recibido ofertas, pero la herramienta "Analiza" era bastante buena, estaba escondida en una esquinita arriba, había que adivinar que era una herramienta que era útil. Pero ahora la cambiaron y se llama "Datos abiertos". No es tan fácil de usar, ahí convendría tal vez capacitar un poco a los proveedores de las facilidades, y cómo investigar, cómo buscar, porque esa información está." (Proveedores)*

También los proveedores evalúan como compleja y distante la relación actual que tienen con los encargados de los convenios marco anclados en la Dirección de Compras Públicas. Comentan que anteriormente existía un "Product Manager" encargado de responder sus dudas y darles información de mercado. En la actualidad, perciben que la comunicación con estos encargados es deficiente y que el personal del call center de la Dirección, dada su alta rotación, está poco capacitado para dar respuestas idóneas a sus problemáticas.

> *"Como sugerencia yo volvería un poco a lo que se hizo en su comienzo, no sé si contratar más personal, que son estas personas que son manager por convenio, siento que eso era muy bueno. Yo tuve la oportunidad de venir mucho al edificio, me reunía con ellos, vía correo electrónico, eso ya se cortó, ya no puedes ni siquiera mandarle un correo a la persona, o tienes que llamar al call center, donde también tengo que sugerir que tienen una dotación tan grande de personal, que eso general un desconocimiento a la hora de responder una duda de un proveedor o un comprador. Con esas cosas, y el feedback, yo les aseguro… o sea, yo creo que la comunicación es esencial en todas partes. Hay una distancia ahora muy grande entre el proveedor y el comprador o la gente de convenio marco, para ser más específica." (Proveedores)*

> *"Lo que pasa es que ahora los managers manejan varios convenios, y en este tema, o sea, estamos hablando de más de veinte mil proveedores, rubros totalmente distintos, todo es distinto. Entonces al menos que haya un tipo por convenio. Y si estamos hablando que si este portal administra catorce mil millones de dólares, o sea, estamos hablando de una empresa de catorce mil millones de dólares, por lo menos que tengan uno por cada rubro y que ese tipo sea especialista en el rubro." (Proveedores)*

Por su parte, la comunicación con los compradores es aún más difícil. Plantean que los datos de contacto de los organismos públicos no corresponden, no funcionan o nadie responde. Aseguran que esta desconexión genera altos desperdicios en los procesos de compras, y costos en tiempo y gestión por parte de los proveedores, dado que muchas veces el comprador no especifica el lugar

de despacho o la dirección indicada en la orden de compra no es la correcta. Esto también saca a relucir cierta desconexión entre los compradores y los requirentes.

> *"Como mejora a la eficiencia me parecería súper bueno que en las órdenes de compra que ya están, llenar los datos del despacho, porque a veces dice "a convenir", entonces queda muy abierto, te obliga a hacer una gestión, y a veces tú llamas y te dicen "no, es que yo sólo compro, ¿por qué no llama usted a bodega?" (Proveedores)*

> *"Entonces respecto de la eficiencia ahí se producen muchas cosas, en los pagos, en las direcciones de despacho, "no es que no era aquí", "¿pero cómo?". Cuando uno ya empieza a entender la dinámica con algunas instituciones, es mejor llamar y preguntar, ahora, llamar y que te contesten es una lotería. La orden de compra dice algo y si tú actúas a ciegas, vas al lugar, no tienes idea, tienes que llamar." (Proveedores)*

Capacitación para proveedores

En relación a la capacitación a los proveedores, hay opiniones divididas dentro de este grupo de proveedores. Por una parte, algunos señalan que éstas son insuficientes y otros sugieren que existen muchas capacitaciones, pero que los proveedores no acuden a ellas. Otros opinan que también pueden optar a capacitaciones pagadas fuera del sistema, para mejorar sus capacidades y competencias como proveedores.

> *"Habemos muchos proveedores que nos metemos la mano en el bolsillo y vamos a talleres especializados que dictan tanto por la Cámara de Comercio, o la universidad, o que la dicta otra institución, siempre con la mirada de ChileCompra." (Proveedores)*

> *"Está bien, uno tiene que invertir en uno, por uno, pero hay ciertas cosas que también siento que es responsabilidad, a lo mejor es un tema de gestión, porque plata hay." (Proveedores)*

> *"Voy a aclarar una cosa. La verdad es que ChileCompra y Chile Proveedores se preocupa mucho de la capacitación, ahora, que la gente se anota y no viene, es otra cosa, y eso te lo digo porque yo creo que me habré perdido en estos últimos años unos tres cursos, porque no he tenido tiempo. Pero yo tengo que venir, o sea, no me cuesta nada, levantarme y venir a las seis de la mañana." (Proveedores)*

Vulnerabilidades

Dentro de la operación de los convenios marco en el que se desenvuelven estos proveedores, hay menciones a que el sistema es vulnerable en algunos aspectos. Cierto tipo de prácticas, aunque no son generalizadas demuestran que el sistema es vulnerable a actos que riñen con el espíritu de eficacia y eficiencia en el uso de recursos. Los casos mencionados, se refieren a que algunos proveedores entregan una menor cantidad de productos o productos de una calidad diferente a la ofertada para entregar precios más bajos. Esto se daría con la venia explícita de los compradores, por ignorancia o por la presión de comprar a menores precios.

> *"Sí, pasa, yo sé que pasa. En una municipalidad me dijeron, "mira, lo que hago aquí es que tengo que pedir treinta pendones y cada uno me lo cobran a 30.000, y yo te pago por los 30.000, y en realidad no me traes treinta, me traes quince". Entonces ahí te tiraste por el más barato y ganaste, yo no lo hice, porque después igual uno sigue trabajando con esa… pero me lo ofrecieron, ni siquiera me ofrecieron, me contaron que podía hacer eso." (Proveedores)*

> *"No es que sea un caso puntual, pero tampoco es algo generalizado, pero puede pasar, pasa." (Proveedores)*

> *"Me ha pasado que veo a mis competidores y digo "chuta, pero este tipo…", que lo conozco, que compra más o menos algo parecido a lo que compro yo, vende un producto súper caro, pero a un precio muy barato, debe estar entregando otra cosa, no me cabe duda que está entregando algo distinto. Es que a veces los precios son escandalosos." (Proveedores)*

"Yo creo que más por ahí a obligarlos y decirles "oye, sólo puedes comprarle al más barato", porque obviamente que los más baratos siempre van a ser los más grandes o los que hacen trampa. Yo digo "yo vendo este vaso a quinientos pesos", y a lo mejor es más barato, pero el vaso vale mil, pero cuando yo te vendo, te entrego uno de calidad distinta. Yo no te lo podría probar, pero yo creo que pasa." (Proveedores)

También en el caso de las grandes compras, los proveedores señalan que hay información privilegiada para ciertos proveedores o que las órdenes están "hechas a la medida". También se menciona, que si bien no es una vulneración tan importante, hay algunos productos o servicios que se tienen que promocionar previamente al cliente, como el caso de los servicios de e-learning o los hardwares, debido a que la única forma de subir un producto al catálogo es que alguna institución pública lo solicite.

"Entonces en el tema de los cursos, eso debería corregirse, porque lo más transparente es que todos pudiesen ofertar, no que tú tengas que ir donde el cliente, ofrecerle tu curso, que el cliente diga "perfecto, ese es el curso que yo quiero, entonces ahora estamos los dos de acuerdo". Yo como cliente le pido a ChileCompra que quiero ese curso, y tú ahí estás autorizado para subir el curso. ¿Pero qué pasa con el resto de los gallos que tienen el mismo curso?, y que están en convenio marco, claro se pueden colgar, pero ya está todo… (…)Y el tema del hardware, de los precios que están en dólares, y el stock, funciona más o menos similar, o sea, uno puedo concordar con un cliente. Eso responde a la pregunta que quizás no es tan, tan transparente el tema." (Proveedores)

"Yo creo que la mayoría de las compras y proyectos importantes de los organismos públicos funcionan así, o sea, con una planificación previa a la intención de compra propiamente tal que se publica. Yo estoy en el rubro de mobiliario y es tan evidente... de hecho la misma Universidad de Chile subió una licitación para la habilitación completa de un edificio en Ñuñoa, perdón, gran compra, y se analizaron las bases y los tipos de" producto, se adjuntaron los planos, qué sé yo, pero yo busqué ID por ID todo lo que se asoció a la gran compra, y había un proveedor que tenía todos los muebles, y muebles que son a medida. (…) Hay comunicación privilegiada para determinados proveedores." (Proveedores).

Pagos atrasados

Por último, uno de los temas donde todos manifiestan una opinión similar, es respecto a los plazos excesivos para pagarles a los proveedores. Según se puede deducir de sus discursos, esta es una práctica naturalizada en el sistema. Los plazos de pago llegan a alcanzar un año –incluso se mencionan dos años- luego de entregar el producto, aunque por ley, este pago no puede realizarse en más de 60 días y excepcionalmente en noventa días.

"Hay mucha norma para nosotros como vendedores, pero los compradores, no hay ninguna norma. Ellos tienen que comprar y están con todos sus derechos, porque desde el minuto que la compra tiene que pagarse a 30, máximo 60 días, a no ser que la licitación diga que a 90 días, como dijo la señora, pasa un año, dos años y no te pagan, y no pagan no más. " (Proveedores)

"Ellos deberían también, donde uno ve las órdenes todo, también deberían poner "recibí conforme" y decir que el pago va a estar en tal fecha, o se va a depositar… pero hay gente que compra de no sé qué cosa, y pasa un año y es imposible cobrar. Aunque pongan la resolución y el decreto, no sirve para nada." (Proveedores)

Estos problemas surgirían en su opinión dado que, muchas veces, se compra sin siquiera tener fondos para hacer dicha compra, es decir, se compra con dinero que tendrán posteriormente los organismos públicos. Otro problema es la poca comunicación, donde muchas veces luego de mucho tiempo se realizan los pagos, pero sin informarles a los proveedores, lo que redunda en que los cheques se venzan, y tengan que realizar más trámites para obtener sus pagos.

"El año pasado me llegaron como 300 órdenes de compra casi en el mismo día, a fines de noviembre, yo vendo menaje, entonces ocurre que yo llamo y pregunto "¿pero ustedes tienen pago para 30 días?", y una persona que

yo no la conozco que nos conocemos por línea, me dice, "no tenemos ni los fondos, pero como en marzo llegan". Siempre pasa. Y yo le digo "le voy a despachar la orden de compra", entonces la despaché y recién empezaron a llegar los pagos la segunda quincena de marzo. Entonces las instituciones, muchas saben que no tienen fondos, pero igual lo hacen." (Proveedores)

"Yo he llamado y me dicen "eso está pagado "¿y cuándo?", "ah, no sé, pero aquí figura pagado", y se hablaba de la eficiencia y hay que ir para allá, hacer una gestión, "no, pero es que eso ya está en el banco, hay que retirar el vale vista", ¿pero quién avisa?" (Proveedores)

"Y lo peor que pasa después es que te hacen el documento, pero tampoco te avisan, y como uno ya ha llamado tanto, deja de llamar. Y después vas y resulta que caducó el cheque, y ahí son diez días más si es que tienes la suerte. Lo otro que hay es que aparecen correos que no corresponden a nadie o que ya están obsoletos, yo encuentro que eso ya es una falta de respeto." (Proveedores)

Dichas situaciones irregulares, afectan principalmente a las empresas de menor envergadura, según los proveedores, ya que no poseen el capital para mantener la empresa sin estos pagos.

"Lo que más a nosotros nos aproblema como empresa, es que el comprador se da la licencia para a veces pagarnos en un año, nosotros somos una empresa mediana, podemos solventar eso, pero hay empresas chicas que simplemente no podrían trabajar de esa forma. Por ejemplo, ONEMI, a mí en un año me paga una factura, y mínimo noventa días." (Proveedores)

Inutilidad de los reclamos

Respecto a diversos problemas que los proveedores enfrentan, como el retraso en los pagos y compras muy caras adjudicadas a otro proveedor, se señala que al momento de reclamar ante la Contraloría los sistemas son muy lentos o simplemente no funcionan.

"Hemos hecho reclamos, pero es como no hacerlos, yo debo tener como unos 300 reclamos, pero no tiene… no hay respuesta. Mira la última respuesta que recibí "mire, ¿usted ha leído las bases?", "sí, las he leído tantas veces que me las sé hasta de memoria", entonces me dijo "es lo que hay". (Proveedores)

"Llegar a la Contraloría sale carísimo, entre que te das cuenta que hay malas prácticas, que se pone la carpeta negra y que tienes que ir al abogado con un abogado particular, y no ganas nada… y queda en carpeta negra. Si tuvieras este grupo con gente de la quinta región, te darías cuenta que hay muy malas prácticas. Yo tengo una colega que tiene su carpeta, y ella ha ido dos veces a la Contraloría, atienden, pero…" (Proveedores)

"A mí me pasó que una vez por licitación nos tendríamos que haber ganado unas poleras, y resulta que fue tanto el descaro que se la adjudicó otra, pero si uno veía todo, éramos nosotros los adjudicados, reclamamos, y nos mandaron un correo pidiendo que por favor nosotros no nos adjudicáramos las poleras, porque ya la tenían hechas de antes a otro proveedor que no se la ganó. Fuimos a Contraloría y todo, e igual se ganó la licitación la otra empresa." (Proveedores)

Síntesis

En síntesis, los proveedores consultados, que corresponden a pequeños empresarios asociados a diversos convenios marco, entregaron las siguientes apreciaciones:

- No mencionan la existencia de barreras de entrada para ingresar a los convenios marco, aunque establecen que la principal dificultad que enfrentan es tener que competir con empresas de gran tamaño en cuanto a los precios y a las entregas en regiones.

- Consideran que deberían existir segmentaciones dentro del convenio marco, donde hubiese bienes o servicios, o tamaños de compras que fueran destinados para las pequeñas empresas y otros a las grandes firmas.
- En un plano operativo expresan dificultades para subir sus productos a los catálogos de ChileCompra, planteando que no pueden "autogestionar" sus productos. Perciben el sistema como inflexible e ineficiente, dados los plazos para saber si se aceptan y se rechazan las peticiones relativas a subir un producto, no conocen los motivos de los rechazos, y no pueden enmendar errores, sino mediante la subida nuevamente del producto, con todos los tiempos que ello involucra.
- Respecto a la información disponible plantean que, aunque hay datos las herramientas para obtenerlos no son accesibles, señalando dificultades para cruzar datos y obtener información que les permita competir de mejor forma. No conocen en profundidad el mercado secundario que entrega información, puesto que no lo utilizan.
- Mantienen una compleja y distante relación con los encargados de los convenios marco. Añoran el cargo que existía anteriormente de "Product Manager". Actualmente la comunicación con los encargados es deficiente y plantean que el personal del call center está poco capacitado para dar respuestas idóneas a sus problemáticas.
- La comunicación con los compradores es aún más difícil: los datos de contacto de los organismos públicos no corresponden, no funcionan o nadie responde. Esta desconexión generaría altos desperdicios en los procesos de compras, y costos en tiempo y gestión por parte de los proveedores.
- Respecto a la capacitación que entrega el sistema, algunos señalan son insuficientes y otros sugieren que existen muchas capacitaciones, pero que los proveedores no acuden a ellas.
- Se plantea que existen plazos excesivos para pagarles a los proveedores (pueden alcanzar un año), siendo ésta una práctica naturalizada en el sistema.

2.6 Evaluación principios y vulnerabilidades sistema

2.6.1 Evaluación desde perspectiva de los principios

Como podemos ver, si bien se rescatan varios elementos positivos que presenta el sistema actual, el carácter predominante entre las opiniones de los entrevistados es una crítica a las falencias que arrastra y afecta el desempeño de los procesos de adquisición.

A continuación, se entregan las evaluaciones que entregan los actores entrevistados respecto de los principios del sistema, pero también aquellas que surgen como reflexiones del análisis conceptual y operativo del funcionamiento del sistema.

Acceso: igualdad de oportunidades

Respecto al acceso, se observan discursos contradictorios aunque complementarios. Por un lado, se plantea que el sistema posee un registro abierto donde todos los proveedores, personas naturales y jurídicas, pueden participar, respetando con ello el principio de acceso al mercado, sin embargo también se plantean problemáticas al respecto.

Los discursos apuntan a que si bien formalmente el Sistema de Compras Públicas es abierto para todos los proveedores que quieran entregar bienes y servicios al Estado, existen barreras o trabas

para algunos, en especial los más pequeños. Las barreras de entrada más importantes se refieren a los instrumentos de garantía de seriedad de oferta, los oligopolios o monopolios que se producen dentro de los convenios marco, los altos costos de oportunidad de presentarse a una licitación, y algunas prácticas que vulneran al sistema. Cabe destacar que estas barreras de entrada, según los entrevistados, están dadas por el modo en que opera el propio sistema, y que aunque algunos proveedores puedan incurrir en malas prácticas con tal de apoderarse de una parte del mercado y no permitir la entrada de otros, en general, los problemas de acceso se producen debido a la rigidez y la burocracia imperante en el sistema.

Desde otro punto de vista, al constituir un sistema abierto, éste es visto por los diversos entrevistados como deficiente en términos de filtrar a buenos o malos proveedores. Al respecto, se señala la necesidad de desarrollar un sistema de registro de proveedores amplio, que contemple no solamente datos formales, sino que información sobre el comportamiento de aquellos que ofertan, en cuanto a la calidad del servicio o producto que entregan, e información tan básica como las multas cursadas por incumplimientos, o los instrumentos de garantías que han sido cobradas. Sin esa información, se plantea que en la actualidad el sistema es "ciego", ya que no entrega herramientas para tomar decisiones respecto de uno u otro proveedor en función de su desempeño en el sistema.

En definitiva, coexisten discursos que ven como negativo la existencia de barreras de entrada que restringen, en la práctica, la incorporación de algunos proveedores, mientras que consideran al registro de proveedores como demasiado abierto, el cual no filtra, o más bien no constituye una barrera de entrada para algunos proveedores. En este ámbito las voces parecen señalar la necesidad de contar con un sistema que entregue el acceso para que todos los proveedores puedan ejercer su derecho a participar, pero que a la vez no permita la incorporación o mantención de proveedores con bajos niveles de desempeño o que hayan incurrido en prácticas no acordes con los principios del sistema.

Transparencia: burocracia e información

Se reconoce que el área donde ha habido más énfasis y avances -que constituye prácticamente el pilar sobre el que se ha desarrollado el Sistema de Compras Públicas hasta la actualidad -, ha sido en la transparencia.

> *"Probablemente en el que más se ha avanzado en casi todas las áreas no completamente es respecto de la transparencia y lo que se gana a través de procesos que son más trasparentes". (Experto nacional)*

> *"(…) es un logro, no tiene nada que ver con lo que se hacía 20 años atrás, o sea, es mucho más transparente en general, uno antes ni se enteraba que existían licitaciones…"(Experto nacional)*

Los entrevistados señalan que la plataforma de ChileCompra ha constituido un avance en transparentar las compras públicas, ya que, manifiestan, antes de su instauración eran muy pocos los proveedores que se enteraban de la existencia de una licitación pública. Asimismo, se reconoce que el énfasis en transparencia sigue constituyendo una estrategia en la que se debe perseverar.

> *"se optó por el tema de la transparencia y darle cada vez más transparencia al tema de la compra pública y nace lo que terminó siendo una de las instituciones que lidera esto que es el ChileCompra, me parece a mí que esta estrategia fue visionaria y la encuentro que tenemos que perseverar en eso". (Experto nacional)*

Sin embargo, los entrevistados opinan que esta transparencia es solo aparente, al relacionarse con aspectos formales o de procedimiento y no a una mayor y mejor información disponible.

En la voz de compradores, proveedores y expertos, el avance en la transparencia se sustenta en una mayor carga burocrática y administrativa del sistema, perdiendo con ello agilidad, oportunidad y eficiencia. Al respecto se plantea que la base de las dificultades del sistema es que éste constituye "un gran sistema burocrático digital normativo que recuerda algunos principios, especialmente acercado hacia la probidad y transparencia", pero que no enfatiza la gestión y análisis de la información disponible, que permita optimizar los procesos de compras. Muchos de los entrevistados señalan que "estamos comprando torpemente", donde el foco en la transparencia y el pensamiento informático dominante ha transformado al proceso de compra en un sistema de altos costos de transacción, toda vez que se agregan procesos transformándolo en un "sistema pesado y torpe".

> *"Lo otro tiene que ver con la burocracia y tiene que ver con los costos de transacción, en general, a los procesos se les van poniendo capas y capas porque tienen que ser transparentes y súper transparentes, entonces se va como agregándole atributos específicos al sistema. Y eso hace que los sistemas sean pesados, torpes, a veces para lograr un beneficio 1 tienes que incurrir en el costo 10…. También hay queja de que el sistema es pesado y nadie está mirando con inteligencia la relación óptima entre el costo de la burocracia vs el beneficio de la transparencia (…) Puede que haya habido un pensamiento muy informático que haya dominado." (Experto nacional)*

Es importante destacar que el foco en la transparencia o anticorrupción se da a nivel general en los sistemas públicos, sobre todo en América Latina, donde, según los expertos, este énfasis ha sobre-burocratizado los procesos de compras, mermando en forma significativa la eficacia y eficiencia de los mismos, a lo cual Chile no ha estado exento.

Sin embargo, se plantea como contrapunto, que la burocracia constituye un rasgo endémico no sólo del Estado sino de todas las grandes organizaciones.

> *"La verdad es que en el mundo no se conoce una organización con un sistema de organización para organizaciones grandes que la burocracia, organizaciones pequeñas no tienen por qué ser burocráticas pero las grandes hasta donde yo conozco todas son burocráticas y esto tiene sus virtudes, permiten que decenas o centenas de miles de personas trabajen en un sistema para un fin común y tiene sus desventajas que todos conocemos y es el lado peyorativo de la burocracia. Dicho eso yo diría que el problema que tiene el Estado son más propios de ser una organización grande (…) en las grandes (empresas nacionales y extranjeras donde ha trabajado) los problemas son tremendamente parecidos (…) uno dice pero no puedo comprar esta cosa porque el procedimiento es enorme (…) en Chile el Estado es la burocracia más grande porque es la organización más grande, en eso no hay duda, y por lo tanto tenemos todos los problemas de la burocracia, que se pone rígido, no se puede hacer lo que se quiera, está todo muy normado, pero eso es con lo que tenemos que operar porque no se conoce un método mejor. Ese es un punto, porque hay que mejorar nuestra burocracia pero no podemos destruirla, esa es la verdad, lo demás me parece que es demagogia.". (Experto nacional)*

No obstante estas disquisiciones, los entrevistados plantean conocer directa o indirectamente la existencia de prácticas que, pese a todos los procesos administrativos que se enfrentan, igualmente vulneran el principio de transparencia. Entre ellas se señalan los criterios de evaluación antojadizos y subjetivos, el vínculo entre unidades requirentes y proveedores, manipulación de los procesos de evaluación de propuestas, entre otros aspectos mencionados.

Otro elemento que se vincula a que la transparencia no sea un objetivo plenamente cumplido por el sistema, es la baja información disponible. Los entrevistados enfatizan la baja o nula información respecto de proveedores, compradores, y de datos estadísticos que permitan, por un

lado, a los compradores realizar una compra más eficiente o –en el caso de los proveedores - conocer mejor el mercado en el cual compiten. De esta forma, el principio de la transparencia en base a una adecuada información no se cumple, afectando la eficiencia del gasto público e invisibilizando malas prácticas del sistema.

Eficiencia del sistema

La evaluación de los entrevistados respecto a la eficiencia del Sistema de Compras Públicas es más bien negativa. Si bien se reconoce que el sistema efectivamente cumple su labor de abastecer al Estado de los bienes y servicios que requiere para su funcionamiento, se plantea que muchas veces el Estado no está "comprando bien", ya sea por lo inadecuado de los plazos, por la calidad de los bienes y servicios o porque los precios no están acordes al mercado. Al respecto, se refiere la existencia de una gran deuda del sistema respecto a la eficiencia del gasto público.

> *"Entonces, si esperamos tener un Sistema de Compras que les permita a las instituciones públicas ser más eficaces en estos procesos, eso está asociado con elementos de eficiencia y también asociado a la transparencia, con esta contribución del sistema de dar garantía de fe pública asociado al proceso. Que puede traducirse, que buscando cumplir con los objetivos de transparencia, que esto fuera ajustado a procedimientos del marco regulatorio acordado, que hayamos introducido tal cantidad de normas de cierta rigidez que se traducen en un debilitamiento o pérdida de estos elementos vinculados a una mayor competitividad y sobre todo a la eficiencias del sistema". (Experto nacional)*

Como ya se mencionó, la burocracia, expresada en múltiples procedimientos administrativos que deben realizarse para resguardar de manera formal el principio de transparencia, atenta fuertemente sobre el principio de eficiencia, de acuerdo a la opinión de los entrevistados. La burocracia, plantean, incorpora procesos y procedimientos que no generan valor en la cadena de lo que sería una "buena compra", lo cual alude a aspectos tales como precio, calidad, servicio de post venta, utilidad, entre otros elementos. En este ámbito, se relevan los costos que asume el Estado, y que podrían ser ahorrados si el sistema tuviera mecanismos más inteligentes.

La oportunidad de las compras y los plazos en la que éstas pueden ser ejecutadas, dada la alta burocracia imperante, es otra de las deficiencias apuntadas por los entrevistados respecto de la evaluación de la eficiencia del sistema. En este ámbito, las quejas recurrentes de los compradores, señaladas también por los expertos y proveedores, son los numerosos trámites administrativos que enlentecen los procesos de compra, evaluando al sistema como poco flexible y ágil respecto de los requerimientos de los diversos actores que participan en él.

> *"(…) esa burocracia en el fondo, va en contra de satisfacer oportunamente las necesidades de los clientes al interior de las instituciones. Yo creo que esa es una área importante de mejora porque hoy día el sistema, claro, tiene una rigurosidad que es consistente con la normativa, pero creo que también habría que pensarlo en términos de facilitar los tiempos de resolución de requerimientos" (Compradores)*

En definitiva la evaluación respecto a la eficiencia del sistema es más bien negativa, toda vez que el principio de transparencia mediante la incorporación de burocracia ha ralentizados los procesos sin que ello implique ganancias en términos de la obtención de compras mejores o más convenientes.

Probidad

En general, los entrevistados expertos, señalan que aunque uno de los objetivos buscados al implementar este Sistema de Compras, era controlar los riesgos de corrupción de los funcionarios públicos, mediante la transparencia del sistema, este hecho no se ha logrado erradicar del todo. El sistema, plantean, no ha logrado manejar este riesgo. Las prácticas donde un funcionario público recibe algún tipo de regalía de parte de un proveedor o escoge de acuerdo a ciertos lazos de amistad o familia, son elementos que pese a toda la maquinaria administrativa, no se han erradicado de las compras públicas.

> *"O sea en la práctica te pusieron un timbre, "estos gallos son de acá y estos otros son de acá, al final del día son mis amigos, yo estudié acá, los conozco y me dan confianza; a estos gallos del otro lado no los conozco, no son mis amigos, no me dan confianza". (Experto nacional)*

> *"Es muy corrompible el sistema porque las decisiones quedan en manos de cierto grupo que ven que como el sistema no tiene protección alguna, no tiene el profiláctico que evite las infecciones, es promiscuo, hoy en día el Sistema de Compras Públicas es absolutamente promiscuo, así de duro. O sea hoy día las municipalidades tienen equipos dedicados a esta cuestión, y las grandes empresas y los grandes proveedores del Estado tienen equipos de venta que se dedican a visitar municipio por municipio, tú sabes esa cuestión. Y estos famosos convenios marco han promovido aún más este tipo de situaciones, porque además te libera el problema práctico de tener que escoger a uno, entonces no importa, "queda en lote, quédate en el grupo y yo te mando las horas cama para allá a la Clínica las Condes, no te preocupes". (Experto nacional)*

> *"Lo más relevante, yo te diría que primero hacer un reconocimiento explícito de que el sistema hoy día las instituciones lo pueden corromper, es evidente que lo pueden corromper". (Experto nacional)*

En este marco, señalan que tanto compradores como proveedores se acomodan a las trabas administrativas impuestas por el sistema, por lo que los efectos producidos por la instauración del sistema fueron pasajeras, quedando éste nuevamente en manos de los mismos funcionarios públicos, algunos de los cuales, sostienen, solicitan dádivas a los proveedores para adjudicarles una compra.

> *"Obvio, o sea volvimos al mismo estado previo, volvimos a la prehistoria con esto, o sea claro, al principio cuando tú ajustas un sistema se autoajusta sólo, y genera mucho beneficio, eso está probado, solo por ir a mirar una empresa, la empresa tiene una mejora, es evidente, cuando tú cambias un sistema se mejoró, pero cuando le empezaron a encontrar todas las fallas... Al final es un trámite administrativo más, eso es todo, es un trámite administrativo más pero todo el poder volvió al funcionario, a los concejales que hay que pagarles una comisión para que adjudique la basura en Maipú, los caballeros que le traspasó un funcionario para allá para que le paguen honorarios a través de ésta cuestión. Yo por eso te digo que yo ya no le oferto nada más al fisco, habiendo trabajado en el Estado, el día de hoy desconozco a este Estado, esta cuestión es como la época de Wilson en Estados Unidos, el año '45, spoil system, "el botín de los ganadores", es increíble, son como pirañas, todo lo tienes que pagar, los tienes que invitar a comer, a pasear…." (Experto nacional)*

Al respecto, los entrevistados consideran que se perdió una gran oportunidad de dar un orden e imparcialidad a las compras públicas.

> *"Sabes que yo siento que vivimos contándonos mentiras con este sistema, se desaprovechó una oportunidad brillante de darle un orden y un sentido y cierta imparcialidad a las compras públicas". (Experto nacional)*

No obstante, la entrega de numerosos ejemplos relativos a una falta de probidad por parte de los funcionarios públicos, el foco de los expertos al analizar esta materia se relaciona con las vulnerabilidades que endémicamente tiene cualquier sistema de compras, las cuales como ya se

ha mencionado se asocian con las falencias en materia de información y sobre burocratización de sus procesos.

2.6.2 Vulnerabilidades del sistema

1.1.1.1 Un sistema endémicamente corrompible

Otro punto relevado por algunos entrevistados pone de relieve las vulnerabilidades inherentes a un Sistema de Compras Públicas, derivadas tanto de un diseño -que no siempre puede responder adecuadamente a todos los desafíos- como de la puesta en práctica y el aprendizaje de los actores involucrados. En este sentido se plantearon dos formas de describir las vulnerabilidades del sistema, por un lado se lo trata como un sistema que tiende al deterioro, y por ende requiere renovación periódica, y por otro lado, como un sistema corrompible, incluso ya corrompido.

El deterioro del sistema apunta a la obsolescencia de ciertas prácticas o tecnologías, lo que requiere de una renovación o actualización periódica, pero también al hecho de que ciertos actores (sean compradores o proveedores) descubren puntos vulnerables del sistema, por donde se puede obtener provecho.

> *"Hay alguna de que esto genera deterioro, Compras Públicas tiende al deterioro. Por lo tanto, requiere una renovación periódica cada cinco años, algo que tú puedas cambiar las reglas todos los años. Pero ha habido una poca renovación en eso. Sin embargo, hay muchas tecnologías, por lo tanto, sospecho que los actores se han acomodado, tanto los internos del sector público en términos de las prácticas, que en algún minuto los sorprendieron para bien, supongo, al menos así lo muestran varios estudios que se hicieron. Era en términos de que se preocupaban más. Hoy se preocupaban menos, lo mismo el convenio marco y una serie de áreas, o sea, me da la impresión de que ha tendido a cierto deterioro (Experto nacional)*

Estas áreas en deterioro, sea por obsolescencia tecnológica y una necesidad de adecuarse a la dinámica del mercado, o por peligro de corrupción, se reconocen y ejemplifican en el área de los convenios marco y los sistemas de contratación, donde se reconocen distintas áreas vulnerables. Respecto de los convenios marco se aprecia el congelamiento de los diversos mercados por períodos prolongados de tiempo, así como la aparición de malas prácticas en su aplicación tales como concentración o cartelización de proveedores, sobreprecios, entre otros. Respecto a los sistemas de contratación se mencionan problemas con la competitividad de los mercados, los precios y en general problemas vinculados a un retraso tecnológico.

> *"Deterioro significa, por ejemplo, dependiendo del área que tú quieras ver. Costos operacionales o costos de transacción, probablemente deben haber tendido a aumentar, o sea, a lo menos por todo el tema del convenio marco empezó a pasar por la Contraloría, la poca renovación que hay de esos sistemas, hay convenios que no fueron renovados en seis años, no sé, algo pasó ahí en el tema. Y yo no lo voy a entender muy bien por qué empezó a haber menor renovación de temas que debieron renovarse obviamente según la industria que se trata, pero, una vez al año, los más dinámicos y cada dos-tres años, máximo cuatro y ahí tú [no] has visto renovaciones en mucho tiempo y ha empezado a observar nuevamente, sin muchos datos duros, yo no tengo la información, pero al menos los temas que uno lee, salen artículos porque salieron algunos seminarios, información muy parcial, es que malas prácticas, de mal uso de convenios marco y cosas así. Lo mismo con los sistemas de contratación, o sea, en términos de si bien me da la impresión de que sigue siendo un sistema muy masivo, por lo tanto, eso resguarda de alguna manera los niveles de corrupción e ineficiencia, pero igual hace que muchos sectores no hay tanta competencia, los precios que se adquieren no son los mejores, en fin, o sea, ya los sistemas de evaluación no se han mejorado, los sistemas de búsqueda, en fin, hay muchas cosas que probablemente la tecnología te permita hacerlas hoy día que, claro, hace diez años era más difícil y hoy día, me da la impresión de que pueda haber habido ahí algún deterioro". (Experto nacional)*

La observación respecto a la corruptibilidad del sistema se centra en el proceso de toma de decisiones relativo a los procesos de compra, especialmente al momento de adjudicar una licitación. El sistema es corrompible en tanto la supuesta objetividad que domina la evaluación y adjudicación de los procesos de licitación (expresada en criterios técnicos) es sustituida por una lógica guiada por amistades, afinidades políticas o el pago de comisiones (ilícitas), desvirtuando así su funcionamiento y dejando los principios que guían al sistema (como transparencia, probidad y eficiencia) como letra muerta.

En fuertes palabras se señala que el sistema no posee suficiente protección respecto a los peligros de corrupción, sea porque los actores aprendieron sus debilidades y actúan inescrupulosamente atendiendo a intereses particulares, o porque no existen suficientes mecanismos de protección.

> *"Entonces tienes hoy día en el Estado, no ahora sino que hace un buen rato, equipos técnicos que aprendieron a burlar todo este sistema de compra que es un lindo ejercicio, pero que termina en manos de gente inescrupulosa. (…) cuando tú cambias un sistema se mejoró, pero cuando le empezaron a encontrar todas las fallas... Al final es un trámite administrativo más, eso es todo, es un trámite administrativo más pero todo el poder volvió al funcionario". (Experto nacional)*

En grandes líneas puede plantearse, de acuerdo a lo aquí señalado, que el sistema está permanentemente expuesto y por ende requiere de una renovación periódica además de una vigilancia respecto de malas prácticas, lo que supondría una tendencia a la instalación de mecanismos y procesos de control, lo cual parece constituir una tendencia en distintos países de Latinoamérica. Sin embargo, esto tiene como contrapartida la instalación de una desconfianza generalizada al interior del sistema, lo que tiende a paralizarlo, obstruyendo una agilización de las gestiones de compra.

> *"Qué es lo que yo veo, que es lo que estamos viendo, qué es lo que yo he visto antes, que cada día se ve más acentuado, en el tema de la lucha anticorrupción ha afectado la contratación pública enormemente en los últimos años. Y que hoy día en la mayoría de los países las leyes de compra, el proceso de compra en general, es un proceso de control más que de facilitar esta gestión de compra del comprador público. (…) Y lo que pudimos constatar es que los procesos están prácticamente paralizados por efecto de la total desconfianza". (Experto internacional)*

Otra visión, basada igualmente en experiencia internacional, plantea un matiz sobre estos mismos términos. De este modo, la corrupción es asociada a un tema cultural y relativamente autónomo respecto a mayores o menores grados de regulación y sanción.

> *"El problema de la corrupción puede ser cultural y no necesariamente por un tema institucional o regulatorio. Una mayor libertad de los funcionarios no se relaciona necesariamente a corrupción. En Estados Unidos los compradores tienen una amplia libertad para tomar riesgos en las compras, y son menos corruptos que en varios países muy institucionales de Europa". (Experto internacional)*

Por último, como contrapartida a las visiones que enfatizan en el carácter corrompible del sistema y su natural tendencia al deterioro, también se establece una crítica hacia posturas que resalten y exigen una imposible infalibilidad del sistema. El argumento apunta a reconocer que siempre existirán errores, pero estos serán de diferentes magnitudes y persistencia, por lo tanto es necesario hacer distinciones; el principal riesgo de la búsqueda por eliminar toda posibilidad de error sería destruir 'toda una política pública que quizás estaba bien encaminada'.

> *"Si a nuestro Sistema de Compras le pedimos 100% de éxito, que no haya ninguna falla, el sistema no existe. Cuando nosotros hablamos que hay una falla, desde negligencia hasta algo peor, o derechamente una mala definición, esto debe ser cuantificado en función del tamaño de la operación de ese organismo, porque toda*

organización tiene grados de falla y se equivoca. Entonces cuando yo le pido a un organismo que no se equivoque eso no es humano. ¿Y por qué eso es peligroso? De entender que hay grados de error, porque hay, pocos pero hay; entonces uno se agarra de uno error y destruye toda una política pública que quizás estaba bien encaminada o tal vez no y al revés, instituciones u organismos que hacen puras tonteras o desfalcos derechamente dicen a claro pero allá también hay un error". (Experto nacional)

El planteamiento respecto a la natural predisposición del sistema a ser corrompido, así como la crítica a la búsqueda de la infalibilidad del sistema, define un cierto campo de reflexión respecto a las tensiones que atraviesan el sistema, áreas problemáticas y posibles vías de solución. En los capítulos anteriores se profundizó tanto sobre los problemas de diseño y operación del Sistema de Compras Públicas, así como también respecto de algunas vías de solución para lidiar con estas problemáticas.

1.1.1.2 Vulneraciones del sistema

Uno de los discursos más recurrentes de los entrevistados son las vulneraciones que enfrenta el Sistema de Compras Públicas. El presente apartado recopila las vulneraciones que los entrevistados plantearon.

Por un lado, se reiteran las vulneraciones que están en el ámbito de la operación del sistema como la incorporación de criterios subjetivos y antojadizos en las licitaciones, precios por sobre mercado, manipulación de los procesos evaluativos, entre otras, los que no necesariamente apuntan a delitos o a la existencia de corrupción, sino que aluden a prácticas que la normativa no impide, que afectan el buen desempeño del sistema desde los principios como la eficiencia o el acceso.

Otras vulneraciones se asocian a distorsiones del mercado que van contra la libre competencia como son el funcionamiento de carteles en ciertos mercados, los que restringen el acceso a proveedores y generan monopolios e intermediarios, afectando los precios de los bienes y servicios. Estas vulneraciones, aunque ilegítimas, no necesariamente incorporan la venia de un funcionario público, por tanto no aluden unívocamente a una falta de probidad. Este punto será profundizado en el próximo apartado relativo a las vulnerabilidades en los convenios marco.

Respecto a las prácticas de colusión, los entrevistados, particularmente los expertos, señalan su existencia e incluso un entrevistado afirma que en el mercado que se darían más colusiones, sería justamente en el público. Son varios los ejemplos entregados por los entrevistados y algunos destacan que estas colusiones son visibles debido a la similitud de los montos ofertados por distintos proveedores. En este caso, resalta nuevamente la falta del sistema para detectar y alertar a los compradores de prácticas que, a todas luces, distorsionan el mercado.

"Por ejemplo la Sociedad de Anestesiólogos de Chile, cuando el servicio público necesita los anestesiólogos ¿qué crees que hacen ellos? Se presentan los mismos, son todos coludidos" a ti te toca este sector, a mí me toca este sector, estos son tus hospitales", ¡repartieron los hospitales! "¿cuánto vas a cobrar tú? 45 mil pesos por hora, 48, 44.990, y tú 44.980, listo, te la llevas tú" y después se cambian, entonces tienen repartido el mercado". (Experto nacional)

"Entonces tú miras las licitaciones y están unos detrás de otros y hay un despistado que participó que puso cualquier precio, pero la masa está concentrada, entonces claramente se coludieron, se pusieron de acuerdo. Si donde hay más colusión es justamente en el Sistema de Compras al fisco, todos coludidos. ¿Cuántas empresas informáticas hay en Chile capaces de pedir lo que el fisco pide? Solo tres y se reparten el mercado, ¿cuánta gente

es capaz de darte cemento para las obras fiscales? Cuatro, y anda a mirar los precios, son idénticos". (Experto nacional)

Al respecto, un entrevistado señaló los mecanismos que utilizan algunos oferentes, en este caso laboratorios, para repartirse el mercado a través de distintos periodos de tiempo. En este caso los proveedores entran y salen del mercado en función de un acuerdo entre los mismos

"Yo creo que hay colusión y se ponen de acuerdo los laboratorios porque hay cosas muy raras. Te explico: hay una constante que esta cuestión yo se la expliqué a la Fiscalía, les dije "ahí tienen todo una lista para investigar súper entretenida". Participan el año 2015, el laboratorio A y se ganó la "cachá" de contratos, pero, el B un poquito y el C, nada. Pero en la medida que tú tienes muchos contratos, estás expuesto a más errores, a más atrasos, a que no te llegó el embarque desde China, no te llegó el embarque de Brasil, que el laboratorio de Control de Calidad te encontró que el lote estaba con problemas, que el ISP te hizo un retiro porque tiene un reclamo de cuatro médicos de la zona sur que el medicamento tal, de tal lote, en fin. Y este gallo, con todos esos problemas, esos problemas se traducen en retiros sanitarios, en multas, que le afectan a las licitaciones del 2016. Este laboratorio, te estoy hablando de las bases de CENABAST, en las bases de CENABAST hay cosas que suman puntos y hay cosas que restan puntos, es el único organismo, te estoy hablando de la salud, tiene cosas que suman y restan. ¿Qué resta?: un retiro sanitario voluntario, tres puntitos. Un retiro… porque el laboratorio se dio cuenta de que tenía hartas cuestiones malas, tres puntos. Un retiro dispuesto por el ISP, diez puntos. Multas. Una multa, dos multas, hay todo un cuadro de multas. Entonces el laboratorio A, que se ganó hartas licitaciones, al otro año se ve afectado por esta misma operación y pierden muchos contratos y este C, que no tenía nada, al otro año no tiene nada de que le deduzca puntajes y el C se gana el 100%. Y este se las tiene ahí, a medio camino. Y este es, y yo se lo decía con nombres a la Fiscalía, el Laboratorio tanto y este Laboratorio tanto. Al otro año". (Experto nacional)

Sin embargo, un experto internacional señala que algunos mercados son por naturaleza concentrados o tienen pocos participantes, donde las restricciones que imponen las compras públicas sólo las grandes firmas las pueden cumplir. En esta línea plantea que puede ocurrir que las grandes compras estén orientadas en forma natural a las grandes empresas y las compras pequeñas a los proveedores más pequeños.

"Se debe distinguir entre la competencia en el mercado (como en computadores) y la competencia para entrar al mercado (como de compañías de buses). Por este motivo en alguno mercados el número de participantes puede ser bajo, pero porque no hay –o hasta hace poco no ha habido- realmente un mercado. También hay mercados más proclives a la concentración, y puede haber compras públicas con restricciones que sólo grandes empresas pueden cumplir. Pueden ser muchas las razones. Existe un trade-off entre grandes compras, donde las pequeñas empresas no participan, y las pequeñas compras, donde grandes empresas no participan. ¿Qué opción es mejor? depende de los objetivos de la compra pública." (Experto internacional)

Otra vulneración destacada por los entrevistados son los sobreprecios. Mientras algunos explican este fenómeno desde un punto de vista técnico de carácter económico, otros plantean que algunos sobreprecios se relacionan con las "coimas" que reciben funcionarios públicos, como parte del presupuesto destinado para la compra.

"hay proveedores que dicen "lo que yo sé es que me pagan, pero se demoran en pagarme, entonces yo les garantizo que siempre los voy a proveer pero le meto al precio el costo financiero de la demora" (…) Entonces todos estamos contentos, a mí no me importa mucho pagar más porque no hay incentivos porque tengo cierta predisposición, aseguro la plata de otros, del bien o del servicio y el proveedor debe preocuparse de haber sacado bien sus cuentas y de que el costo financiero que esté implícito en el precio sea el que cubra del riesgo del pago administrativo" (Experto nacional)

"el sentido que tenía el sistema de adquisiciones, no era lo que nosotros buscábamos corregir, controlar, y de hecho tampoco corrige y controla los riesgos de captura, puede terminar igual el jefe de adquisiciones amigo de agente de viajes, con un pasaje gratis al año, puede pasar de todas maneras. (Experto nacional)

Otro elemento relevado por los entrevistados, son las empresas coligadas o con controladores comunes. Esto constituye una práctica común en el mercado de la contratación pública. Se señala que muchas veces, empresas que están evidentemente coligadas, incluso por la similitud de sus nombres, son aceptadas como diferentes oferentes.

> *"transparencia para los usuarios del sistema, apórtenles un poquito de información, esta empresa si hay un sistema de registro de proveedores que por lo menos tú sepas que si te ofrecen 5 mesas, tres de esas son del mismo dueño, estas son las relaciones sociales si para eso tienen un equipo de gente, esta sociedad aparece en esta y en esta otra, estas están todas ligadas así que en realidad usted no está licitando con 5 está licitando con 1. Tú miras las ofertas y ves que hasta el nombre es burdo, constructora DESCO S.A e Inmobiliaria DESCO S.A, Desarrollo Inmobiliaria DESCO Ltda., y dicen no llegaron 5 oferentes si son los mismos hasta el nombre te lo dice. La malla de competencia para saber quiénes son coligados para competencia transparente tampoco la tiene este sistema no te aporta nada de información y los servicios públicos no tienen esa capacidad de estar revisando escrituras porque la promesa era que tú tenías un registro de proveedores entonces aparece arriba un letrero verde, de que este está habilitado para licitar para el Estado pero qué significa ese timbre, qué revisaste, si no te piden nada." (Experto nacional)*

> *"Hay servicios públicos capturados por familias completas, los servicios de aseo, esas cuestiones son las mismas familias: la mamá, el papá, el hijo, la hermana, el primo y el tío." (Experto nacional)*

Por su parte, los compradores señalan estar al tanto de que existen empresas coligadas, sin embargo señalan que al ser RUT distintos, no se les puede sacar de la licitación, y tienen que aceptarlas a pesar de lo obvio de su vínculo. Esto, dado que según su percepción, no tienen las herramientas normativas necesarias para controlar, denunciar, o desechar a los proveedores que incurren en este tipo de prácticas.

> *"Nosotros los conocemos y sabemos quiénes son, pero ante el portal, la postulación que hicieron, son dos personas distintas y son dos empresas distintas y las tenemos que evaluar". (Compradores)*

En contraste, otro de los entrevistados señala, que estas prácticas también siguen ocurriendo, ya que al comprador público prefiere no denunciar o controlar este hecho, ya que las licitaciones son declaradas desiertas si no existe un determinado número de oferentes, de esta forma, prefieren omitir el hecho –muchas veces obvio- de modo de no declarar desierta una licitación.

> *"No, claro, porque te sirve...Mira, la norma general dice "si hay un sólo oferente usted tiene que hacer otra licitación o esperar que lleguen otros", hay un tema de fondo, entonces ojalá que lleguen más de tres." (Experto nacional)*

1.1.1.3 Aspectos vulnerables y malas prácticas de los convenios marco

Se señalan una serie de elementos negativos asociados a los convenios marco, en algunos casos derivados de su propia lógica operacional, y en otros casos debidos a malas prácticas o al aprovechamiento por parte de algunos actores de debilidades que presenta el sistema.

En primer lugar, se plantea que al restringir una porción del mercado a un grupo acotado de proveedores, los convenios marcos generan dependencia respecto de éstos, o incluso peor, dinámicas monopólicas y oligopólicas.

> *"Claro, y además estamos generando, para mi gusto, un monopolio, oligopolio con esos convenios marco. Porque convenios marco es para mi gusto un rubro y el que quiera entrar tiene que pasar barreras, pero no licitaciones públicas. Cualquier persona puede entrar cuando quiere siguiendo ciertos requisitos". (Compradores)*

También, se señala que estos convenios constituyen barreras de entrada por períodos prolongados de tiempo e instauran intermediarios que lucran por dar acceso a dicho mercado a proveedores que no se incorporaron a los convenios por diversos motivos (no concursaron, no tuvieron la información, no tuvieron las herramientas para participar adecuadamente, o a los recién formados). Esto, de acuerdo a la opinión de entrevistados, transgrede claramente el principio de acceso del sistema.

> *"Sí, pero a veces los requisitos son muy estrictos para ciertas empresas más chicas que están entrando al mercado no se les hace fácil." (Compradores)*

> *"(..) desde el punto de vista de la competencia también tiene efectos, porque termina ocurriendo, yo no he visto datos, pero debe haber una línea de servicios donde medianos o chicos no pueden competir". (Experto nacional)*

Es interesante considerar la opinión de algunos entrevistados, quiénes destacan que este tipo de lógicas se debe en parte a un error de diseño, que desconoce el carácter dinámico de las adquisiciones y supone que las necesidades de los servicios públicos pueden congelarse por un período de seis años. De este modo, la normativa y operación de los convenios marco adolecen de falta de flexibilidad y capacidad de adaptación, planteando un desafío sobre el cual se requiere actuar.

> *"El convenio marco licita y adjudica a determinados proveedores por seis años. Imagínate lo que es ganarte una licitación por seis años, y el resto nada (…) Entonces, ¿qué te genera eso?, muchos organismos públicos ocupan convenio marco por equis motivo (…) genera dependencia. (…) Por ejemplo, si yo quiero una nueva aplicación o un recurso digital nuevo y esta empresa no está en convenio marco ¿qué hacen? Se genera un curso, lo cataloga y yo lo compro." (Compradores)*

Esta situación también fue planteada por los proveedores participantes en el grupo de foco, quiénes señalaron que desde su perspectiva, el congelamiento de las condiciones de venta como precio y características del producto, hacen que muchas veces deban vender a pérdida o cambiar el producto del catálogo, lo cual tiene costos en trámites y tiempo. Asimismo, afirman que respecto a modificaciones de precio los distintos convenios marco poseen distintas reglas, las que de todas formas, consideran, son muy poco flexibles, lo cual impacta más a algunos rubros que otros, como por ejemplo los alimentos donde existe una alta volatilidad de los precios o en aquéllos bienes sensibles a los cambios del dólar. Por su parte, señalan que pueden ajustar los precios según el IPC una cantidad acotada de veces al año, lo cual varía de un convenio a otro, sin embrago, critican la canasta desde donde se estima este indicador, puesto que aseguran no se relaciona con la realidad de sus rubros.

> *"Solamente dos veces al año se pueden subir los precios (…) En algunos ni siquiera, no todos son iguales". (Proveedores)*

> *"Los seis años el mismo precio, hay un reajuste, pero es el IPC." (Proveedores)*

> *"Es que los convenios marco, lo que tienen que mejorar, es la estructura del precio en el diseño, porque hay rubros que son totalmente distintos, el hardware, que los precios se manejan en dólares, los alimentos, por ejemplo, la época de veda, o sea, tú fijaste un precio para los siguientes seis años, más allá que puedas subir el IPC o no, es ridículo. Fijaste el precio para los próximos seis años." (Proveedores)*

> *"En convenio marco alimento están establecidos los puntos a considerar, y se considera la canasta del IPC, cosa que cuando he tenido alguna reunión con ChileCompra, no solamente lo he expuesto como una dificultad, sino que varios proveedores, porque la verdad es que si uno mira, esa canasta debe tener más años que la edad que tengo yo. La fruta y la verdura son precios súper volátiles, no cambian cada tres meses, y te aparece que la papa*

subió un 2%, sin embargo ha subido tres veces el saco que cuando empezaste a comprarlo. Puedes ponerlo sin stock, pero por un determinado tiempo, puedes tener hasta seis meses un producto sin stock, y ellos siempre están revisando lo que tú tienes sin stock, porque si no, ellos te lo bajan totalmente." (Proveedores)

En este ámbito, los compradores entrevistados resaltan los peligros de que algunos convenios marco inmovilicen el mercado, en tanto algunas empresas, generalmente grandes, se adueñen de una porción de un mercado del aparato público por un período relevante de tiempo, las que cobran a proveedores que no están en el convenio para que puedan acceder a dicho mercado, transformándose en intermediarios o "brokers", sacando un porcentaje por la intermediación, lo cual aumenta los precios.

"Un tipo que no está en convenio marco se asocia con otro y con otra empresa y hacen tema, pero nosotros sabemos que le pagan a ese. O sea, él va y cobra, le paga el 10% y todo lo demás, pero el convenio marco no lo tiene porque no pudo postular, porque no se ganó el convenio marco, pero tiene un amigo, tiene un conocido y se hace la movida y tiene el tema y trabajan permanentemente y para efectos, digamos, en terreno, es esta persona que no es el RUT ni la empresa, que hace todo en terreno, pero se lo ganó la empresa tanto que estaba en el convenio marco." (Compradores)

Aunque los proveedores participantes a los grupos de foco no problematizan esta situación como barreras de entrada al sistema, sí plantean grandes dificultades para competir con las grandes empresas incorporadas en los convenios marco, sobre todo por los precios y por la cobertura nacional de éstas. Se señala que incluso estas firmas son sus propios proveedores.

"A las empresas grandes deberían prohibirle sacar convenio marco, porque uno le compra a ellas, y ellas igual ganan, entonces al final se llevan todo el mercado. Los que pueden traer conteiner, ¿por qué les dan la oportunidad a ellos?, si al final igual ellos van a ganar cuando uno les compra." (Proveedores)

Al respecto, de acuerdo al relato de los compradores, en el Sistema de Compras se creó una figura para fortalecer a los proveedores pequeños para que pudieran competir de mejor forma con las grandes empresas denominada unión temporal de proveedores, sin embargo se consigna que esta figura es usada también por los grandes proveedores profundizando las prácticas monopólicas

"Hoy día hay una nueva forma, dada a la nueva reglamentación que se llama "Unión temporal de proveedores", que en realidad el legislador lo estaba pensando para pequeñas empresas que se pudieran unir y participar de una licitación. Sin embargo, hoy día, monopólicamente grandes empresas se pueden unir para dejar de participar a todo el resto y hacen "Unión temporal de proveedores", tienen la experiencia, tienen la capacidad, tienen el tema económica y matan a cualquiera y ahí hay una limitación y ahí no hay una limitación en términos de monto…" (Compradores)

Cabe señalar que esta figura de la unión temporal no fue relevada por los proveedores entrevistados, denotando con ello falta de información o utilidad de la misma.

En este ámbito, algunos entrevistados especifican que de cierta forma el sistema promueve la creación de carteles como por ejemplo señalan el caso de la construcción. En éste, dentro de las bases existen requisitos que apuntan a que los convenios se los ganen sólo grandes empresas, visadas por instituciones gremiales específicas. De esta forma, en el sistema ocurren prácticas que cierran toda posibilidad a cierto tipo de oferentes dentro de ese rubro.

"Por eso te digo el sistema promueve este tipo de cartelización, lo promueve. O sea para que hablar del MOP, olvídate, eso sí es una cartelización antigua por bases, validado por la Cámara Chilena de Construcción, categoría 5, con patrimonio no sé cuánto, con x cantidad de UF de respaldo, o sea en la práctica estamos hablando de los grandes dueños de las grandes constructoras en Chile que siguen viviendo de esto mismo, olvídate, y si alguien se

atreve a entrar tiene que ser a través de un consorcio con uno de acá, que sea un mega consorcio, pero al final tienes que pasar por el visto bueno de la CCHC y si no, no estás no más". (Experto nacional)

"Porque si estoy en un convenio Marco y quiero que tú me compres yo pago, te invito a comer y tengo un equipo de vendedores con mis competidores que no están en el convenio Marco y te vendo participar de mi convenio Marco, tengo unos textos si tú quieres hacerlo a través mío dame el 15% y tienes movimiento, si no estás en el convenio Marco no tienes posibilidad." (Experto nacional)

Sin embargo, coexisten situaciones contrarias a la descrita donde empresas de papel se incorporan a convenios marco para luego vender la entrada al mercado a grandes empresas que no fueron adjudicadas.

"(…) en la última licitación de operadores logísticos no quedó Bluexpress. Aquí en Chile hay cuatro servicios que pueden darlo: Correos de Chile, Chileexpress, Blueexpress y no me acuerdo, Loginsa parece que es. Entonces, no quedó Blueexpress y una persona que se metió en este nuevo negocio, quedó en este convenio marco, una empresa de papel y se las vendió en 50 millones de pesos. Porque Blueexpress no puede quedar afuera. Por ejemplo, tenía que distribuir todos los textos escolares, que son 3 mil millones de pesos sólo en distribución". (Compradores)

Por último, algunos entrevistados destacan la posibilidad de contactos irregulares entre unidades requirentes y proveedores, de modo de acordar la oferta respecto de un determinado producto o servicio, distorsionando el mercado y afectando a otros proveedores.

"A ver, yo como proveedor me puedo contactar antes con cualquier cliente interno, por ejemplo, con un doctor. Por ejemplo, el doctor dice "cataloga este producto", voy, vengo al tiro de comprar y me catalogan la máquina equis. Y que nadie más la tiene. Entonces, llega el requerimiento y dices "oh, el único que lo tiene" y se lo compran directo. Y así se hacen negocios. Es súper fácil vulnerar el sistema de convenio marco." (Compradores)

1.1.1.4 Síntesis

En síntesis, los entrevistados plantean existen vulnerabilidades endémicas del sistema, el cual es descrito como 'corrompible' y con una tendencia al 'deterioro'. Esto implica la necesidad de buscar vías de manejar estas características que serían intrínsecas al sistema, sea por medio de una actualización periódica pero también mediante mecanismos que permitan un control adecuado pero sin afectar la operatividad del sistema. Se identifica la existencia de vulneraciones al sistema que están en el ámbito de su operación (criterios subjetivos y antojadizos en las licitaciones, precios por sobre mercado, manipulación de los procesos evaluativos) o en distorsiones del mercado que atentan contra la libre competencia (cartelización, presencia de brokers y de empresas coligadas).

Se señalan una serie de elementos negativos asociados a los convenios marco derivados de su lógica operacional o debido a malas prácticas o al aprovechamiento por parte de algunos actores de debilidades que presenta el sistema. Se establece que el modelo de convenios marco inmoviliza y restringe el mercado a algunos proveedores por un período considerable de tiempo, constituyéndose en una barrera de entrada a nuevos proveedores y genera un escenario propicio para la presencia de "brokers", lo cual encarece los precios.

2.7 Inteligencia: en vías de un *upgrade* al sistema

Uno de los elementos considerados centrales por parte de los entrevistados para el buen funcionamiento del Sistema de Compras Públicas se vincula a la disponibilidad de información respecto al mercado público (comportamiento de precios y de proveedores y compradores, entre otros), la facilidad para procesarla y la capacidad de los actores y el sistema en general para incluirla –vía retroalimentación- en sus operaciones actuales y futuras. En este sentido se apela a un sistema que opera con y permite inteligencia de negocios, volviéndose más eficiente sin perder en transparencia. A grandes rasgos, existen dos miradas respecto a la inteligencia de negocio, aquélla que entrega información a los agentes del Sistema de Compras Públicas, compradores y proveedores, para que tomen mejores decisiones, se obtengan precios más competitivos y se eleve la calidad de los bienes y productos transados. Y, por otra parte, aquélla que se asocia a la detección de las anomalías y vulneraciones que podrían estar afectando al sistema, dada su naturaleza corruptible.

En este capítulo se abordan las visiones de los participantes del estudio respecto a estas temáticas, planteándose varias críticas y señalando donde se avizoran espacios de mejora.

2.7.1 Disponibilidad de información y facilidad de procesamiento

En primer lugar es preciso reiterar las visiones respecto a la información disponible en el sistema. A pesar que se señala existe información disponible para ayudar la toma de decisiones de los agentes del sistema bajo el enfoque de inteligencia de negocios, como por ejemplo si se consultan licitaciones similares, de modo de observar los precios de productos y servicios (en esta caso, un buen ejemplo es lo que ocurre con CENABAST, bajo la consideración de que los insumos adquiridos constituyen en buena parte compras recurrentes), se subraya el hecho de que se requiere un esfuerzo individual (u organizacional) para procesar tal información, ya que la plataforma no provee información analizada.

Este es un cuestionamiento bastante generalizado, donde se destaca que existe mucha información en cuanto a compras y proveedores pero es de difícil análisis, se requiere buscar o 'surfear' en la plataforma y las bases de datos, y por tanto se apela a que el sistema –y la plataforma en específico- entregue herramientas que simplifiquen esta tarea. Esto es importante por cuanto también se ha abierto la puerta para la aparición de un mercado secundario abocado al análisis de información pública de compras, siendo que esto precisamente debiese ser uno de los servicios propios que debiese entregar la Dirección de Compras Públicas.

> *"El mercado público te entrega mucha información, a mí, yo creo que una de las pegas que más hago es estar en Mercado Público, a ver cuánto fue la compra de la ampicilina del año 2015. Claro, te tienes que revisar como 600 licitaciones, pero cuando esa es tu pega, la haces. Hay mucha información, vamos a asumir que todo se hace a través de Mercado Público, yo creo que a estas alturas nadie va a ser tan suicida de hacer una licitación afuera de Mercado Público. Pero entrega mucha información, de qué organismo compró, quiénes participaron, cuántos ofertaron cada laboratorio, cuánto finalmente se compró, o sea, para inteligencia de negocios Mercado Público es espectacular". (Experto nacional)*

> *"Estoy de acuerdo también con que de repente no es tan fácil, como que tú haces tres clics y sacas una estadística completa de todo lo que hemos comprado, tiene que haber un análisis y un desarrollo de base de datos para poder extraer cierta información". (Compradores)*

> *"Otro detalle de lo que acabo de decir del mercado secundario, no solo te ofrece las oportunidades sino que te dice cuáles son los costos asociados para que tu oportunidad se potencie y qué organismo o municipio es potencialmente apto para que ofrezcas tu servicio, dónde te conviene vender, cuanto te sale a ti ese servicio y te cobran, ellos son los intermediaros te arman el paquete y tu después eres ciego de a quien le llego, te adjudican y tú no sabes nada en la práctica pero si se transfirieron fondos y contra resultado". (Experto nacional)*

A su vez, los entrevistados señalan que los requerimientos de información no sólo se relacionan con las necesidades de los compradores respecto de los proveedores, sino que también es relevante conocer el desempeño de los compradores en cuanto a conductas de pago, adecuación de los procesos licitatorios o las responsabilidades que les corresponde en caso de servicios deficientes. Se asume que un Sistema de Compras eficiente e inteligente requiere información disponible respecto de todos los actores involucrados, de modo de guiar oportunamente las decisiones dentro del sistema, sin embargo se plantean aprehensiones respecto a la información que constituye una opinión y no un hecho objetivo, como son los reclamos.

> *"Yo lo veo por los dos lados. Porque si se toma la perspectiva de las evaluaciones también lo tenemos que ver desde los proveedores hacia los compradores. Los reclamos están ahí como un dato, pero qué hay detrás de ellos, o sea, también puede hacer el proveedor un reclamo porque él no está conforme con que no le hayan adjudicado la licitación. En el fondo, explica por qué no fue adjudicado. O alguien te puede decir que no le han pagado oportunamente y efectivamente sí le pagamos oportunamente, pero ese dato queda ahí. Yo lo veo hoy en día de la misma perspectiva que el comportamiento de los proveedores. Entonces, yo no puedo usar ese antecedente como para tomar una información. No tiene utilidad en ese sentido". (Compradores)*

> *"Quien debiera ser el más interesado en calificar a sus proveedores debiese ser el propio sistema, el propio usuario. Y de vuelta califica también al servicio, no solo los atrasos en pago, pero y el resto como gestión administrativa, rapidez en resolver cuestiones complejas de la licitación, "mire, es que ¿la puerta era de madera o de fierro?" y tres meses después te contestaron que era de madera y la hiciste de fierro. Por eso cuánto hay de responsabilidad mía y cuánto no, pero que el sistema tenga aprendizaje, que yo sepa que con quien voy a competir". (Experto nacional)*

Por su parte, los proveedores también requieren información relativa a sus competidores, a los compradores, y al funcionamiento y oportunidades actuales y potenciales del mercado público, de forma tal de acceder a las diversas modalidades de venta con la información necesaria.

En este sentido parece bastante claro el consenso respecto a que, si bien existe información que puede resultar bastante útil, se requiere establecer servicios centralizados provistos por el sistema, que permitan analizar la información disponible y hacerla más accesible a los compradores públicos, de modo de optimizar los procesos de compra[8].

Si bien hasta aquí se ha planteado el tema de la información en términos bastante genéricos, en lo que sigue se describen áreas específicas de mejora bajo un enfoque de incorporación de mayor inteligencia al sistema.

[8] Algunos entrevistados señalaron la existencia de planes piloto para suplir esta deficiencia.

2.7.2 El estado actual del sistema: hay información, pero falta de inteligencia

Se reconoce una crítica general al sistema en términos de inteligencia, señalándose que existe una carencia "muy generalizada y urgente", donde no existe retroalimentación ni "auto aprendizaje", con lo que resulta un sistema "ciego". Como ya se mencionó, el Sistema de Compras Públicas en su estado actual es caracterizado como "un gran sistema burocrático digital normativo", un sistema pesado, que aunque responde a principios como transparencia y probidad, no detecta las áreas donde compra torpemente y por ende tiene importantes áreas de ineficiencia.

> *"El sistema es ciego, no aprende, no tiene auto aprendizaje. (Experto nacional)*

> *"Yo creo que una de las cosas que uno echa de menos pensando como Hacienda y DIPRES es el tema de la compra inteligente y tener un sistema muy sofisticado en términos de inteligencia, en términos de que sepamos con total claridad el tipo de cosas que se necesitan y cómo se necesitan y hacer analítica sobre eso y proyectarse y poner una capa de inteligencia superior. La impresión que tenemos -esta conversación la tuvimos con unas personas de Hacienda en particular- es que eso no existe (…) y los datos no son muy intuitivos, pero si le ponemos inteligencia aparecen… y bueno, diría que ese es un atributo del sistema. (...) Yo creo que no, como tantas cosas en el Estado, creo que hay poca inteligencia, los sistemas tienen datos, qué sé yo, pero cuál es el conocimiento que sale de eso. (…)" (Experto nacional)*

Contar con un sistema más inteligente alude en términos generales a la sistematización y procesamiento de datos e información que actualmente se encuentran dispersos, y hacer accesibles a los usuarios el conocimiento derivado de tales procesos, con el objeto de optimizar la toma de decisiones en las distintas unidades de compra. Como plantea uno de los entrevistados, la inteligencia queda definida, operativamente, por la capacidad para realizar comparaciones y chequear patrones, de modo de detectar inconsistencias o, también, aspectos positivos interesantes de replicar.

> *"Hacer comparaciones. Algo que es relativamente básico, que si no se hace ya demuestra que el sistema no está preocupado de las cosas básicas. Eso es inteligencia en la medida que empiezas a chequear patrones. O sea, "estos son los patrones y ahí unas cosas desviadas, ¿por qué unos están consumiendo 20 veces más que el promedio?"" (Experto nacional)*

Hay unanimidad entre los actores entrevistados respecto de que a pesar que existen los datos y las herramientas tecnológicas, no se realiza un procesamiento permanente de los mismos que permita contar con información relevante y sistematizada para la toma de decisiones. La no disponibilidad de este tipo de información impide hacer más eficientes los procesos de compra y optimizar el funcionamiento del mercado, sobre todo ofreciendo información respecto a precios y evaluaciones de proveedores y compradores.

> *"Todo lo que es gestión del conocimiento, compartir información, quedó en esqueletos que nunca nadie se ha preocupado de implementar". (Experto nacional)*

> *"Es que yo creo que se lo ha comido el tema de la transparencia, la probidad, la legalidad de la forma, y eso se ha logrado (…). El tema es cómo dar el siguiente paso, yo creo que no se ha dado, digamos, que es generar un sistema tal que te permita tener datos, tal que te permita tener inteligencia y mejorarlo continuamente esto. Yo no veo esa conexión, no veo como ese círculo, veo como que siguen poniendo más transparencia, acumulación, pero es como que la política pública en esto la están haciendo mal los abogados que los economistas o los ingenieros, optimizadores de un sistema". (Experto nacional)*

Las deficiencias en materia de inteligencia son reconocidas en múltiples ámbitos, lo que simultáneamente señala áreas de mejora y una vía posible de solución. En primer lugar cabe

mencionar una reflexión general, vinculada a si, por mencionar un ejemplo, en ciertas circunstancias es preferible arrendar camionetas en vez de comprarlas (que se asume es el procedimiento habitual). En este sentido se alude no sólo a la posibilidad de agilizar o hacer más eficientes ciertos procesos de compra, sino a repensar todo el proceso, de modo de buscar las mejores formas -más eficaces y eficientes, sin dejar de ser transparentes y probas- de satisfacer las necesidades de las instituciones públicas. Esto se conecta también con la crítica a la rutinización de los procesos de compra al fomentarse los convenios marco, donde se señala que esta automatización vuelve el proceso de compra irreflexivo.

> *"Pero en general hay un montón de preguntas que tienen que ver con estrategias e inteligencias más sustantivas que salvo los servicios más grandes, y yo diría que la mayoría, el 40-50% de los servicios, ni la pueden hacer ni les interesa y yo creo que en eso estamos al debe. No sé si ChileCompra lo está… me parece que no lo está haciendo". (Experto nacional)*

Otro de los ámbitos específicos donde se plantea una falta de inteligencia del sistema es el asesoramiento a los compradores públicos respecto a las modalidades y áreas críticas de evaluación para comprar en ciertos mercados, así como también diseñar la modalidad más eficiente y efectiva para ciertos tipos de compras complejas como son las consultorías, los servicios de diseño, arquitectura, entre otros.

> *"Si el mayor problema es si es Licitación A o B o C o si es razonable… o sabemos que en este mercado hay colusión o no hay colusión, o sea, un conocimiento más profundo de la circunstancias para poder comprar como tú licitas consultorías, qué sé yo, productos más complejos, o sea, en eso hay un conocimiento que falta desarrollar y que falta conectar. Hay un tema de calidad, hay un tema de calidad en cómo se hacen las cosas. Y el sistema no está atendiendo suficientemente bien eso". (Experto nacional)*

El rol de los compradores en un sistema que opera inteligentemente no se puede obviar. Desde una perspectiva que apunta al comportamiento y la experiencia individual, se resalta justamente la importancia de que los compradores públicos conozcan el mercado, los proveedores, los productos disponibles, para poder tomar buenas decisiones. Así, se plantea que un desconocimiento del mercado puede acarrear decisiones menos que óptimas en términos de eficiencia. Lo anterior pone de relieve, por cierto, que exista una relación fluida entre compradores y el mercado.

> *"Una de las cosas que tienen el comprador público es que el sector privado lo influencie lo más posible, no en la toma de decisiones pero si en la calidad de los productos y para que conozcan la tecnología en el mercado, alguien que trabaja en computación y no está en contacto con el mercado está obsoleto. Entonces te le digo a la gente tienen que estar en contacto con el mercado no en la toma de decisiones sino en saber lo que hay ahí, me encanta que el sector privado me influya en mi definición de lo que quiero comprar, porque si vengo a comprar un computador en una tienda compro lo primero que encuentro, en el mercado veo un poco y tomo una decisión. "(Experto internacional)*

2.7.3 Inteligencia para aminorar la vulnerabilidad del sistema

Una vez establecido que, en primer lugar, existen datos e información en el sistema, pero de modo disperso y no sistematizado, y en segundo lugar, que esto denota importantes deficiencias en inteligencia, generando ciertos nudos críticos que se podrían resolver, podemos presentar precisamente las visiones de los entrevistados respecto a los aportes que genera incorporar inteligencia a los procesos de compra y el sistema en general.

Uno de estos aportes lo constituye un procesamiento mínimo para evaluar propuestas en las licitaciones, esto es, una cierta automatización y estandarización de procesos que permita optimizar las adquisiciones en las diversas instituciones públicas y además suplir ciertas deficiencias en capacidades técnicas, ahí donde existan. Esto redundaría en contribuir a la optimización de los procesos de toma de decisiones.

> *"Entonces el sistema en si no está ajustándose a los requerimientos que tienes como usuario para demandar esos servicios, y tus capacidades técnicas tienes que salirlas a buscar; cuando hay cambios de administración esas capacidades técnicas, por el sistema político que tenemos, se te van, y vuelves a reinventar la rueda, y vuelves a buscar a alguien que te pueda apoyar en esas compras que son un poco más, no complejas, sino que necesariamente que tienen que tener otros elementos de juicios, de análisis, para que sean más optimas: calidad, cobertura geográfica, precio, son otras variables las que entran. Entonces el sistema es pobre en aporte al usuario, o sea si tuviese la capacidad de que el sistema que hoy día tenemos, que está instalado, tenga una mínima plataforma de análisis de precios por ejemplo o un mini sistema básico para que la gente pueda ingresar estas evaluaciones técnicas y procesarlas y darle peso en relación al precio para darte una solución propuesta por último; hoy día el sistema no lo hace, tú tienes publicadas las pautas de evaluación técnicas, tienes la parte económica, están los ponderadores, pero esa ponderación se la traspasas al organismo público, ¿me entiendes? El sistema no te entrega un mini procesamiento de lo que tú mismo pusiste como variables de desempeño, no tiene la plataforma". (Experto nacional)*

Una referencia importante respecto de los aportes que puede brindar una mayor inteligencia en el sistema se vincula directamente al análisis de tendencias de precios, permitiendo identificar al menos áreas donde es plausible hipotetizar eventuales casos de colusión por concertación de precios, debido a que la varianza de éstos es muy baja o casi nula.

Además de favorecer el quehacer de los compradores públicos, en un marco de probidad, esto también favorece la complementariedad entre los principios de eficiencia y transparencia (pues el análisis reconoce qué precios resultan más competitivos y a la vez esta información puede ser pública), protegiendo así al sistema de áreas que hoy aparecen como vulnerables.

> *"Como el sistema tampoco te da tendencias de precios, o sea un mínimo de análisis de oferta, si todas las ofertas se acumulan en un punto, claramente alguien se puso de acuerdo, o sea démosle una varianza, metámosle un poquito de ingeniería a la cuestión, más o menos, dale un valor, un rango. (…) Cuáles son los elementos de juicio de las ofertas, estos tipos están dentro de una tendencia cuál es la tendencia que tienen las ofertas, un mínimo de gráfico, metámosle un poco de ingeniería no más, no es mucho, "sabe que estas ofertas no tienen más variación que el 1,2%", "usted tiene una varianza de... nada", eso te aporta a la discusión de que si bien a lo mejor no están relacionadas, si se pusieron de acuerdo para el mercado" (Experto nacional)*

Otra área interesante la constituyen los sistemas de monitoreo permanente de las adquisiciones, lo que más allá de ser un mecanismo de control permite identificar deficiencias y experiencias exitosas en las compras, posibilitando reorientar las compras deficientes y generar incentivos asociados a la toma de decisiones.

> *"Entonces mientras tú no tengas sistemas en los que sea posible este monitoreo, donde los jefes de adquisiciones estén como algo natural permanentemente siendo escrutados en sus procedimientos más bien con la finalidad de reconocer donde se pueden haber producido ganancias… deficiencias en la compra, "mira, en este servicio están comprando el confort de otra manera y esto podría tal vez servirle a este servicio", tal vez uno puede empezar a transitar hacia modalidades donde, a propósito de incentivos, tu premies más que permitiendo usar ahorros para otras cosas, que siempre tiene una acción presupuestaria, es que tú les puedas dar cierta independencia en las decisiones de compra". (Experto nacional)*

Una instancia de monitoreo centralizado provisto por el sistema posibilitaría tener procedimientos más estandarizados y sistematizados de evaluación de proveedores y los bienes o servicios

entregados por ellos, y auditar compras de distinto volumen aleatoriamente, de modo de poder ir generando nueva información y retroalimentando el sistema (además de cumplir el ya mencionado proceso de control).

> *"Yo creo que ese… como no le vas a pedir que se evalué al que compra, quedaría medio… más o menos escrita la evaluación, no creo que el responsable de compra si el responsable de evaluar sería con mucha honestidad "bueno las colchonetas eran pésimas". Creo que esa podría ser una función que tú le impusieras al servicio, a ChileCompra y que tú lo pudieras hacer en forma aleatoria, que pudieras auditar aleatoriamente respecto de compras grandes o chicas, porque si sólo me guío por el criterio de aquellas que en una adquisición comprometen muchos recursos puede que haya mucha compra hormiga que sumada sea importante y sea relevante auditar el resultado de determinados procesos de compra que tienen una frecuencia bien alta". (Experto nacional)*

Otro elemento central en que existe bastante coincidencia es en la necesidad de proveer información para los compradores respecto de los proveedores, por ejemplo sobre su situación financiera, o si tiene sanciones por incumplimiento, o si en un proceso de licitación se encuentran múltiples oferentes que en realidad corresponden a empresas coligadas. La entrega de esta información posibilita mejorar los procesos de toma de decisiones, en tanto establece estándares para el reconocimiento y la selección de las mejores opciones.

> *"Entonces el aporte, un upgrade del sistema debiese aportarle al usuario comprador elementos que le permitan permitirle tomar ciertos elementos de recomendación frente a cierto tipo de caracterización de servicios o de bienes que está comprando, qué cosas no debiese dejar de evaluar por ejemplo. Si son servicios permanentes que van a durar más de un año no debiesen dejar de evaluar la situación financiera de la empresa, que sea un prestador estable y que no esté en un proceso de quiebra que tú lo vas a contratar y tres meses lo vas a perder, y vas a tener que pagar sobre precio para poder pagar ese servicio; o estás apostando a todas luces a una persona que si bien te ofreció el mejor precio lo más probable, de acuerdo a los antecedentes que tiene, no sea capaz de sostenerse en el tiempo con ese servicio, por lo tanto decaiga en calidad. Son cosas de ese estilo, te fijas, si es un bien o una prestación no es necesaria, para qué si te va a entregar la mesa y chao, pero hay elementos que el sistema hoy día no te aporta al usuario comprador". (Experto nacional)*

Así también, tratándose de un servicio centralizado, un mecanismo de este tipo permitiría apoyar a instituciones que cuentan con recursos humanos menos capacitados, complementando por ejemplo en la fase de evaluación de las ofertas.

> *"(…) pero hay muchos que son más pequeños que nunca van a tener grandes capacidades porque el tamaño que tienen es muy pequeño, no pueden tener 3 buenos profesionales para hacer una licitación cada dos o tres años, es más o menos complicado… Pero a lo mejor ni lo necesitan. Por eso, a lo mejor para ese grupo, para ese segmento -que puede ser el 40, 50, 60% de los servicios públicos- debieran haber servicios compartidos en tecnología. O sea, yo hago alguna licitación sofisticada todos los años, estoy haciendo un proyecto de modernización y ahora me tocó ir cada tres años y ahora me tocó o voy a llegar a una parte que me apoyen, que han hecho 50 licitaciones y tiene un nivel de conocimientos acumulado, pero, puede haber otra solución para estos casos". (Experto nacional)*

2.7.4 Operacionalización de la inteligencia

Llevar la inteligencia a la esfera práctica, operativa, requiere realizar mejoras en el ámbito tecnológico pero también a nivel de los actores, especialmente desde la Dirección de Compras y también en las unidades de compras de las distintas instituciones públicas, todo lo cual se aprecia en las secciones precedentes. Concretamente, se requiere el diseño de procedimientos y mecanismos como los arriba descritos -antecedentes de proveedores, análisis de tendencias de precios, soporte para la evaluación de ofertas, etc.- y su traducción dentro de la plataforma tecnológica con que cuenta el sistema, la que debiera actualizarse de modo de ofrecer servicios que permitan optimizar los procesos de compra. Esta renovación tecnológica posibilitaría un

mayor conocimiento del mercado (de los insumos disponibles) y por tanto mejor administración de los recursos.

También se plantea la posibilidad de crear aplicaciones que apoyen la modelación de las bases de licitación, no sólo al consultar bases previas, sino que acompañe activamente el proceso de toma de decisiones en ámbitos clave para un proceso de licitación exitoso. Otro ámbito sería habilitar una plataforma que haga más transparente y estandarizado el proceso de evaluación. De este modo se podría reducir cierta inestabilidad o variabilidad excesiva que se aprecia en la elaboración de bases, donde se señala que se suelen incorporar criterios más bien subjetivos o requisitos caprichosos. Al mejorar la calidad de las bases de licitación y los procesos de evaluación, esto también debiera fortalecer la participación de los proveedores y redundar así en un mejoramiento de los mercados públicos.

> *"No sé cuál es la solución tampoco, no digo que yo tenga la solución, pero me imagino que habrá cosas básicas: a nosotros se nos ocurrió, dentro de bastante lluvia de ideas que estuvimos pensando y que la botamos porque no tenemos tiempo era una cosa como "gestión de conocimiento de las bases" porque ahora ¿cuál es el sistema? Básicamente uno mira Mercado Público y puede bajar bases, los más interesados, pero a lo mejor podría haber aplicaciones específicas que te ayuden a ir modelando las bases de licitación, que te vayan como acompañando en la toma de decisiones, que haya un repositorio de conocimiento, que se vaya creando, eso no existe". (Experto nacional)*

> *"Para darte un ejemplo: esta es una plataforma que en todo lo que tiene que ver con evaluación es re pobre, o sea, fuera del sistema se hace todo lo que tiene con evaluación. Por lo tanto, tú podrías tener formularios que te permitieran colocar tus criterios de evaluación y que los proveedores vaciaran sus ofertas ahí. Por lo tanto, no te digo que sea al 100%, pero que sería, eso ayuda a la transparencia, por cierto, pero también ayuda a estandarizar porque una cosa es que tú ayudas a la gente en entrenarla, en darle guías, pero no entiendo por qué eso no lo puedes traducir en tecnologías que las ayude a hacer eso, entonces, eso es una deficiencia de la plataforma". (Experto nacional)*

Otro de los ámbitos donde la renovación tecnológica y mejora del diseño lógico de la plataforma puede aportar en términos de inteligencia tiene relación con el reconocimiento de riesgos o vulnerabilidades para el sistema, por ejemplo si existe distorsión en los precios, manipulación en los precios ofertados por un mismo proveedor a distintos compradores, o la existencia de ofertas múltiples por parte de empresas coligadas para una misma licitación.

> *"A eso me refiero con tener un mejor diseño lógico que permite hoy día la tecnología detectar con mayor facilidad. Y también hay una cosa que se llama red flag, que son banderas que...hoy día existe, además ChileCompra lo tiene, la base de datos… y por lo tanto, tú puedes, que no tienes por qué hacerlo público, hacer un query inmediatamente según la gente que postula y cruzar los RUTS y también de otras licitaciones similares". (Experto nacional)*

La clave sería reconocer estas amenazas y emitir una alerta (red flags), de modo que un organismo especializado pueda tomar cartas en el asunto. Un mecanismo de este tipo permitiría, además de detectar estas amenazas, tener un efecto disuasivo para futuros procesos de compra.

> *"Uno debería correr siempre un proceso siempre detrás, no para decir "señores, estos son corruptos. Estos están coludidos", pero al menos levantar una bandera roja y que Mercado Público, la Contraloría, a quien corresponda, le llegue un mensaje y diga "esta es la lista de 100 que tengo que mirar hoy". O sea, hoy deberíamos tener una Oficina Anticorrupción, Oficina de Contraloría, a la cual todos los días debiera llegarle 200 ,300 red flags, así como una cosa sencilla de hacer. Porque, y me refiero no sólo para controlar a proveedores, que son los ejemplos que me estás dando, sino también a compradores, es por qué estos precios llegaron más altos, llegaron menos, no sé qué, otras licitaciones similares y es cruzar bases de datos. Hoy día es mucho más barato hacer eso". (Experto nacional)*

Finalmente, un punto sobre el que es preciso hacer énfasis respecto a la capacidad del sistema para retroalimentarse, aprender y operar con inteligencia se refiere al diseño del Observatorio ChileCompra, en el que se apunta a una capacidad para tener una visión panorámica del sistema, posibilitando corregir decisiones que generan ineficiencia y aumentar también la capacidad de reflexión de las unidades de compra, observando el comportamiento de los precios en el mercado e incluso detectando eventuales fenómenos de captura en determinados sectores.

> *"¿El observatorio está funcionando, es una propuesta, es una idea? Es un diseño, de hecho si le pidieran a ChileCompra en el informe del Banco Mundial está desarrollada esa idea. Hay observatorios con algunas cositas pero este es un proyecto un poco más amplio. Un poco lo que conversábamos en términos de la necesidad de generar un poco más de urgencia respecto de las operaciones y ahí estamos todos al debe con esto que hace falta. Tal como funciona el Estado es del tipo incentivo nuestro que funciona, es decir, si yo producto de una iniciativa de este tipo, por poner el ejemplo de los pasajes, determino que en determinadas rutas estamos pagando mucha plata y tengo una mirada global del mercado y le llamo la atención a los ministerios o servicios que están siendo ineficientes en esas compras, claro, una sanción de algún tipo, de un mal manejo del proceso de adquisiciones ayuda, pero tiene debilidades anteriores al hecho de que tal vez el área de adquisiciones no está levantando toda la información que debiera para hacer una compra eficiente". (Experto nacional)*

> *"Entonces la idea del Observatorio, de la propuesta que levantó, claro, podría contribuir a tener esta visión acerca de cómo se están comportando los precios en el mercado, distinguir además, si lo haces con externos, dónde se pueden estar dando incluso fenómenos de captura" (Experto nacional)*

En este sentido, el énfasis es precisamente el reconocimiento de áreas problemáticas (derivado del procesamiento y análisis de información) y la intervención de una entidad especializada (el Observatorio), de modo de corregir los comportamientos que se consideran inadecuados. Como se ha desarrollado en este capítulo, los ámbitos donde resulta relevante una acción de este tipo se vincula al análisis de precios ofertados y los precios de mercado (si el precio que pagan las unidades de compra es mayor entonces se reconoce ineficiencia), y el comportamiento tanto de compradores (manipulación de licitaciones, acuerdos ilícitos con proveedores) como de proveedores (evaluaciones, procesos sancionatorios, colusión de precios, ofertas de empresas coligadas, etcétera). Avanzar sobre estas temáticas con una mirada global, sistémica, redundará en la optimización de los mercados asociados al sistema, así como también de la actuación de los actores involucrados y el cumplimiento de los objetivos y principios que guían al Sistema de Compras Públicas.

2.7.5 Síntesis

Disponer de información oportuna y veraz tanto de compradores y proveedores como respecto del comportamiento global del mercado es algo ampliamente valorado por los participantes del estudio. Abordando diversas aristas, entre los entrevistados se reconoce prácticamente unanimidad respecto a la necesidad de incorporar y/o desarrollar inteligencia en el sistema, que se exprese en servicios (centralizados) accesibles para los usuarios, esto es, los compradores públicos y proveedores. Esto les posibilitaría actuar de mejor forma, en términos de eficiencia y transparencia, a las unidades de compra, y beneficiaría también las operaciones de los proveedores, redundando en un beneficio global para el sistema.

El diagnóstico parece ser bastante claro respecto a las carencias que existen en la materia, en la necesidad de implementar mejoras, para lo cual se mencionan diversas propuestas. Y aquí es preciso subrayar la fuerte crítica que se desliza: es la Dirección ChileCompra, o una institucionalidad pública parecida, la que debe generar inteligencia sobre los datos, ya que dispone

de ellos, existe la tecnología necesaria en la actualidad y tiene el mandato político. La falta de inteligencia sobre los datos y la falta de información que impera en el sistema, constituye, por tanto, una falencia en el énfasis de la administración del sistema. Sin embargo, esta misma crítica señala un concepto central para introducir mejoras al sistema (inteligencia) y plantea un horizonte de posibilidades y diversas vías para actuar sobre lo actualmente existente.

2.8 Síntesis del análisis

A lo largo de este análisis cualitativo, se han abordado distintas miradas sobre el Sistema de Compras Públicas chileno, donde puede reconocerse una visión conceptual y un diagnóstico que profundiza ciertas áreas críticas y de mejora, a partir de las cuales se desprenden una serie de ideas relevantes para la mejora y modernización del mismo.

A nivel conceptual, se vislumbra una intención de concebir el Sistema de Compras Públicas como inserto dentro de un contexto social más amplio, que señala la importancia de resguardar distintos principios como transparencia y probidad, además de los que se suponen inherente a este tipo de sistemas, como eficacia y eficiencia. Además, si bien existe cierta reticencia sobre todo entre los compradores públicos que participaron del estudio, por las dificultades y posibles distorsiones que supondría su incorporación, también existe un reconocimiento de la importancia de incorporar criterios transversales o de inclusión (algo resaltado por los expertos internacionales), alineado con políticas de género, pro pyme, medio ambiente, entre otras. Sin embargo, a pesar del reconocimiento de la importancia de tomar en cuenta el contexto social más amplio, el tema de la participación de la ciudadanía o de las comunidades locales es considerado secundario y no existe mucho acuerdo respecto a su relevancia y sus virtudes.

En términos generales, podemos señalar que existe un diagnóstico crítico respecto de la situación actual del sistema, pues si bien se reconoce que se ha desarrollado una plataforma (Portal) bastante robusta para realizar los procesos de compra, cumpliendo en parte con los criterios de transparencia y probidad, esto ha entrado en contradicción con la concreción de otros principios como eficacia y eficiencia, además de que subsisten otro tipo de problemáticas.

Una crítica basal apunta a una falta de competencias por parte de los actores que participan del sistema, sean tanto unidades de compra como requirentes, del lado de la institucionalidad pública, como los proveedores. Esto lleva a que en los procesos de licitación o el uso de convenios marco se generen deficiencias en la elaboración de las bases, criterios y requerimientos antojadizos (poco o no objetivables), mala elaboración de propuestas, etc.

Los proveedores entrevistados – pequeñas empresas que participan en convenio marco- señalan que tienen grandes dificultades en la competencia con grandes empresas, detectan problemas de ineficiencia y además, reclaman grandes demoras en los pagos, que se entregan mucho después de lo establecido por ley. En su opinión, estos inconvenientes merman su competitividad dentro de los convenios marco, a pesar que reconocen que las barreras para entrar a éste, son bajas.

En cuanto a la evaluación de los principios, se reconoce que estos se encuentran presentes en la operatoria del sistema, aunque muchas veces solo de manera formal. Si bien se lo considera un sistema abierto y accesible, todavía existen problemas en cuanto a algunas barreras de acceso altas para pequeños empresarios, y bajas barreras para filtrar a malos proveedores. Se señala que la transparencia es un principio que se cumple procedimentalmente, -ya que el sistema se ve

vulnerado a pesar de todos los controles administrativos- , pero que muchas veces riñe con otros principios como la eficiencia y la eficacia –que a juicio de los entrevistados son los principales objetivos de un Sistema de Compras Públicas. Esta contraposición se vincula a lo que se considera una fuerte carga administrativa o burocrática que se ha implementado para resguardar que éste sea transparente.

Respecto a las vulneraciones a las cuales es proclive este Sistema de Compras, se encuentran varias referencias al hecho que un sistema como este es endémicamente corrompible y naturalmente tendiente al deterioro, lo que haría necesario una renovación periódica. Esto se daría, a juicio de los entrevistados, por el diseño mismo del sistema, que implica ciertas restricciones de acceso, el congelamiento del mercado con los convenios marco, la emergencia de "brokers", falencias para detectar malas prácticas, entre otros. Así como también por el aprendizaje de los actores en cuanto a las "reglas del juego", y cómo vulnerarlas –coordinación entre requirentes y proveedores, corrupción de funcionarios públicos, empresas multirut, etc.

Es importante subrayar que uno de los puntos donde existe un consenso generalizado entre expertos, compradores y proveedores, es en los problemas de disponibilidad y/o accesibilidad de información que posee el sistema. Esto dificulta las posibilidades de acción de los distintos usuarios del sistema en términos de un desarrollo de excelencia de los procesos de compra. Así también existe convergencia sobre la necesidad de tener una concepción más amplia del proceso de compra, que no se centre en la rutina formal del proceso mismo –acotada a la transacción- sino que incorpore mayor reflexividad respecto de las necesidades institucionales, las mejores formas para satisfacerlas y que exista un análisis de post venta, que considere la utilidad y calidad de los bienes o servicios adquiridos, así como la relación con los proveedores.

Atendiendo a este diagnóstico, y ante la necesidad de resolver, entre otras cosas, esta aparente antítesis entre la transparencia y la eficiencia, así como también, resguardar al sistema frente a las vulneraciones que puede sufrir, existe cierta convergencia en que el pilar de una renovación o "*upgrade*" del sistema, se resume en el concepto de inteligencia. Con esto se apunta, a que el mismo sistema sea capaz de procesar, concentrar y proveer información útil a los usuarios para la toma de decisiones. El procesamiento de información alude básicamente a la producción de análisis de tendencia de precios, identificación de amenazas al sistema, tales como proveedores que incumplen reiteradamente sus compromisos o que incurren en prácticas colusivas, entre otros. Esta información debiera encontrarse disponible y accesible para los usuarios –centralizadamente- en la plataforma, junto con otros servicios que faciliten y permitan estandarizar procesos como elaboración de bases, y la evaluación y adjudicación de licitaciones. En base a estos elementos se espera que el sistema tenga más capacidad de retroalimentación y aprendizaje.

3 BENCHMARK INTERNACIONAL

3.1 Metodología

Para la selección de países a analizar se utilizó el estudio *Benchmarking Public Procurement* (BPP) 2016 del Banco Mundial, el cual realiza una evaluación de los procesos de compras públicas en 77 países, incluido Chile. A partir de esta evaluación del proceso de adquisiciones públicas, se identificó cuatro casos relevantes de estudio que destacan por su alto puntaje, así como también por sus diferencias en cuanto a ubicación geográfica, nivel de desarrollo y tamaño de su economía. Para mayor detalle sobre los criterios de selección de la muestra, ver Informe 1 Corregido.

Tabla 3-1: Datos generales de la muestra

Países	Región	PIB per cápita	Población
Brasil	América del sur	11.760	202.733.670
Corea del Sur	Asia	27.090	50.423.955
España	Europa occidental	29.542	46.404.602
Polonia	Europa oriental	13.730	37.995.529
Chile	América del sur	14.900	17.772.871

Fuente: BPP 2016

Una vez seleccionados los países, el análisis se centró en describir algunos elementos del sistema de compras públicas que opera en dicha muestra. Esto se realizó desde cuatro pilares: institucionalidad, modalidades de compra, pago a proveedores y mecanismos de resolución de controversias.

- Institucionalidad: Se refiere a la gobernanza del sistema, así como a los principales cuerpos legales que la sustentan.
- Modalidades de compra: Descripción de las principales modalidades de compra utilizadas en el país, así como las normativas y condiciones que las gobiernan.
- Pago a proveedores: Caracterización de la normativa y los tiempos estimados de pago a proveedores en las compras del Estado.
- Mecanismos de resolución de controversias: Descripción de las distintas fórmulas legales existentes para resolver disputas en la adjudicación o ejecución de contratos con el Estado.

3.2 Caso de Brasil

3.2.1 Institucionalidad y normativa

La actual normativa de Brasil data del año 1993, cuando se aprueba la Ley Federal de Compras y Adquisiciones Públicas. Adicionalmente, esta regulación ha sido complementada en el tiempo por nuevas leyes, entre las que se cuentan la Ley de Sistemas de Intercambio Electrónico del año 2002, y la Ley de Transparencia del año 2011 (Banco Mundial, 2016).

Brasil ofrece un portal de compras públicas (http://www.comprasgovernamentais.gov.br/) a través del cual se publican los anuncios de licitaciones, y donde los proveedores pueden realizar sus propuestas. Esta plataforma, al igual que la gestión centralizada de las compras públicas,

depende del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión a través de la Secretaría de Logística y Tecnologías de la Información (SLTI) (Banco Mundial, 2010).

De manera complementaria, también existen plataformas locales que cuentan con su propia normativa, aunque subordinada a la legislación federal. Es el caso, por ejemplo, de *E-Negocios Cidade SP*, la plataforma web de compras públicas de la ciudad de Sao Paulo (http://e-negocioscidadesp.prefeitura.sp.gov.br/).

A modo referencial, entre enero y octubre del año 2012, las adjudicaciones de contratos públicos del Gobierno Federal totalizaron R$ 30,1 mil millones (alrededor de USD 7,6 mil millones de dólares), donde el sector más relevante fue Defensa con el 24% de los contratos, seguido de Salud con el 17,6% y Educación con el 16,9% (Compras Governamentais, 2012).

3.2.2 Modalidades de compra disponibles

Subastas abiertas

En Brasil la normativa vigente regula tres modalidades competitivas de compras públicas, cuyo uso se encuentra especificado en la normativa de acuerdo al siguiente esquema escalonado[9].

Tabla 3-2: Esquema de modalidades de compras públicas en Brasil.

Modalidades	Servicios de Ingeniería y obras públicas	Otros bienes y servicios
Licitación por invitación (convite; se debe invitar a al menos tres proveedores)	hasta R$ 150.000 (hasta USD 37.887)	hasta R$ 80.000 (hasta USD 20.206)
Licitación restringida a proveedores inscritos (tomada de preços)	hasta R$ 1.500.000 (hasta USD 378.873)	hasta R$ 650.000 (hasta USD 164.178)
Licitación abierta (concorrência)	por sobre R$ 1.500.000 (por sobre USD 378.873)	por sobre R$ 650.000 (sobre USD 164.178)

Fuente: Ley Federal de Compras y Adquisiciones Públicas.
Valores nominales del real al 01/01/2016 (USD 1 = R$ 3.9591)

Subasta inversa

De forma paralela a las modalidades de licitación, en Brasil existe la subasta inversa (Pregão), regulada por la Ley 10.520/02 del año 2002, y que se utiliza exclusivamente para bienes estandarizados y servicios que no sean de consultoría. La fórmula de publicación de estas subastas varía de acuerdo al monto inicial del contrato que se busca adjudicar.

[9] Para mayor información, ver Ley Federal No. 8.666/1993 de Compras y Adquisiciones Públicas de Brasil.

Tabla 3-3: Esquema de difusión de las subastas inversas

Montos iniciales	Características
hasta R$ 650.000 (hasta USD 164.178)	La subasta se publica en el diario oficial del Estado y en el portal interno de compras públicas.
por sobre R$ 650.000 (sobre USD 164.178)	La subasta se publica en el diario oficial del Estado, en los diarios locales y en el portal interno de compras públicas.
por sobre R$ 1.300.000 (sobre USD 328.356)	La subasta se publica en el diario oficial del Estado, en los diarios nacionales, regionales y locales, y en el portal interno de compras públicas.

Fuente: Decreto presidencial 5.450/05 que regula la subasta inversa
Valores nominales del real al 01/01/2016 (USD 1: R$ 3.9591)

La gestión de la subasta inversa, así como su adjudicación, están a cargo de un funcionario especializado en compras públicas, y capacitado para ese rol en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), una entidad educacional del Estado Federal enfocada en la capacitación de los funcionarios públicos. Algunos de los cursos presenciales que se realizan sobre compras públicas en esta entidad son[10]:

- Seminário 50 erros mais comuns em licitações : Análise de Casos (7 horas)
- Fundamentos do Pregão Eletrônico (14 horas)
- Elaboração de Editais para Aquisições no Setor Público (14 horas)
- Fundamentos da Gestão da Logística Pública e Teoria Geral da Licitação (21 horas)
- Gestão de Contratos (30 horas).

Trato directo

Existen una serie de excepciones a la utilización de subastas competitivas que están reguladas por la Ley de Compras Públicas. En esas situaciones se permite el uso de contratación directa con proveedores específicos. Entre estas situaciones están las contrataciones en situaciones de emergencia, mantención de equipos por parte de su proveedor original, las compras relacionadas a las Fuerzas Armadas, entre otras. También se permite el trato directo para compras de bajo monto, que son definidas como inferiores al 10% del umbral inferior de la modalidad de compra más simple –los contratos por invitación-; esto es bajo hasta R$ 15.000 (USD 3.788) para obras públicas y bajo R$ 8.000 (USD 2.020) para otros bienes y servicios.

Cotizaciones de bajo valor

Si bien en principio las compras de bajo monto están exentas de utilizar modalidades competitivas de subasta, desde el año 2001 se introdujo un sistema de subastas electrónicas. Es similar a la subasta inversa, aunque con mayor simplicidad administrativa.

En este esquema un comprador público realiza una invitación a través de una plataforma electrónica, con información acerca de las características del producto solicitado. Luego de un periodo definido la subasta se cierra y la compra se adjudica al proveedor con el menor precio.

[10] http://www.enap.gov.br/web/pt-br/presencial

Servicios de consultoría

La contratación de "servicios intelectuales", que podrá realizarse bajo otras modalidades, se encuentra regulada de forma específica en cuanto a sus fórmulas de adjudicación. En este sentido, estas consultorías sólo podrán adjudicarse por sus características técnicas, o una combinación entre esas características y su precio final. De forma adicional se solicitará la documentación administrativa y de calificación para certificar la validez de la propuesta.

Entre enero y octubre del año 2012, la fórmula de compra más utilizada fue la de los contratos exentos de licitación, que representaron el 51% de las compras del Estado. Esto se explica en gran medida debido a que incluyen todas las compras de bajo monto que realiza el sector público o que se encuentran exentas por motivos particulares (como las compras militares). Le sigue la modalidad de la subasta inversa con un 37%, y finalmente la licitación abierta con un 11% de los contratos. Otras modalidades de uso infrecuente fueron utilizadas en el restante 1% de los contratos públicos. Estas fueron los contratos por invitación, la licitación por toma de precios, concurso previa consulta al mercado, y la oferta de fondos (uso de caja chica).

3.2.3 Pago a proveedores

El artículo 40 de la Ley Federal de Compras Públicas establece que la fecha de pago especificada en un contrato no puede superar los 30 días desde la fecha de entrega de la factura al comprador. La normativa también permite que los proveedores puedan cargar intereses por el retraso en el pago, así como establecer descuentos por pagos adelantados. De acuerdo al manual de jurisprudencia de compras públicas del Tribunal de Cuentas de la Unión (p. 677), en el caso de las compras por montos bajo los R$ 8.000 (USD 2.020), el periodo de pago es de máximo cinco días hábiles.

En la práctica, el estudio BPP 2016 del Banco Mundial señala que el plazo de pago a proveedores de contratos públicos va entre los 31 y los 60 días (Banco Mundial, 2016).

3.2.4 Mecanismos de solución de controversias

Primera revisión

De acuerdo a la Ley Federal de Compras Públicas, en caso de inconformidad con el resultado de una adjudicación, un proveedor puede levantar un reclamo vía presencial, telefónica o por internet, a la entidad gubernamental que evaluó el concurso. Para esta apelación el proveedor tiene un plazo de siete días, y no hay costo en realizarla. La entidad compradora posteriormente tiene un plazo de siete días para dar una respuesta, aunque de acuerdo a BPP 2016, en la práctica suelen ser 14.

Si la decisión de contratación se mantiene, esta es automáticamente trasladada a una segunda revisión por una instancia superior dentro de la misma entidad de compras públicas. Esto no tiene costos para el proveedor, y toma alrededor de 25 días para emitir una respuesta.

De forma paralela a la apelación administrativa, también es posible levantar un requerimiento judicial para suspender un proceso de contratación pública.

Conflictos de interés

El artículo 9 de la Ley Federal de Compras Públicas de 1993 prohíbe a todo funcionario de una Comisión de Compras Públicas realizar sus labores en transacciones donde tenga intereses personales directos o indirectos. Por estos últimos intereses la normativa hace referencia a cualquier vínculo comercial, técnico, económico o laboral entre el funcionario y los proveedores interesados en realizar un contrato con el Estado.

Por otro lado, La Ley Federal N° 8.112 de 1990 señala, de forma más general, que los funcionarios públicos tienen prohibición de aprovecharse de su cargo para beneficio personal, o desempeñar en paralelo actividades comerciales o de gestión en empresas privadas.

3.3 Caso de España

1.1.2 Institucionalidad y normativa

La principal institución a cargo de la contratación pública en España es la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC), dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Esta institución se crea el 20 de septiembre del año 2013 a través del Real Decreto 696/2013, y busca centralizar en una sola institución la gestión de contratos públicos de bienes y servicios susceptibles de ser utilizados por todos los departamentos del Estado.

Actualmente la adhesión al sistema de la DGRCC es obligatoria para las entidades incluidas en el ámbito de aplicación obligatorio (entidades de gobierno, organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y demás entidades públicas estatales), aunque otros organismos públicos (como Comunidades Autónomas y gobiernos locales) pueden adherir voluntariamente.

Para compras no susceptibles de ser de interés general para todos los organismos del Estado, el Real Decreto 3/2011 regula las modalidades de compras públicas a ser utilizadas, así como las disposiciones generales de adquisiciones del Estado (Sanchez-Graells, A., 2011).

Tabla 3-4: Umbrales de compra y regulaciones, España.

Normativa	Tipo de contrato UE	Rango (€)
No aplica Real Decreto 3/2011.	Bienes y servicios (BBSS)	[0; 18.000] (*)
	Obras públicas	[0; 50.000] (*)
Aplica parcialmente Real Decreto 3/2011	BBSS para instituciones de gobiernos centrales	]18.000; 135.000] (**)
	BBSS para otras instituciones	]18.000; 209.000] (**)
	BBSS para instituciones sociales, de salud y educación	]18.000; 750.000] (**)
	Obras públicas	] 50.000; 5.225.000] (**)
Aplica Real Decreto 3/2011.	Bienes y servicios Obras públicas	≥ Umbrales anteriores

Fuente: Sánchez Graells (2011).
(*) Umbral máximo definido por el Real Decreto 3/2011.
(**) Umbral mínimo definido por el Real Decreto 3/2011 y máximo por Directiva 2014/24/EU.

Cabe señalar que los umbrales considerados para aplicar las distintas normativas sufren modificaciones acordes a los cambios que se realizan en dichas normativas. Para efectos de este

estudio, se consideraron los umbrales más recientes a la fecha de elaboración del presente informe.

Si bien la normativa de España aplica a los contratos públicos sobre € 18.000 (o sobre € 50.000 en el caso de las obras públicas), bajo ese monto pueden regir los procedimientos de racionalización descritos por el Real Decreto 3/2011, y por tanto operar de forma electrónica en el sitio web de la DGRCC[11].

3.3.1 Modalidades de compra disponibles

Procedimientos de compra

Corresponden a los procedimientos tradicionales de compra que pueden ser realizados por organismos del Estado. Estos concursos pueden ser consultados a través del sitio web de la DGRCC, mantenido por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Para compras que superen los umbrales de la Unión Europea, las licitaciones deben ser publicadas también en el portal comunitario TED[12].

A continuación, se detallan los procedimientos de compra identificados.

- Procedimiento abierto. Consiste en una licitación abierta a todo proveedor interesado en presentar una propuesta para un contrato público. Se excluye la posibilidad de negociar los términos del contrato.
- Procedimiento restringido. Consiste en una licitación abierta a proveedores que sean previamente seleccionados por la entidad compradora de acuerdo a su disposición y solvencia. Al igual que en el procedimiento abierto, se excluye la posibilidad de negociar los términos del contrato.
- Procedimiento negociado. Consiste en una modalidad de compra donde se realiza una consulta y negociación de condiciones con varios proveedores, y finalmente se adjudica el contrato a uno de ellos. A diferencia de las modalidades anteriores, en este caso se establecen límites de presupuesto de acuerdo al siguiente esquema.

Tabla 3-5: Umbrales de procedimiento negociado

Tipo de contrato	Monto máximo
Obras públicas	€ 1.000.000
Gestión de servicios públicos	€ 500.000
Contratos de suministros	€ 100.000
Contratos de servicios	€ 100.000
Otros contratos	€ 100.000

Fuente: Real Decreto 3/2011

[11] Disponible en http://contratacioncentralizada.gob.es

[12] Disponible en http://www.ted.europa.eu

- Diálogo competitivo. Bajo esta modalidad, la entidad compradora invita a una serie de empresas a mantener un diálogo donde se va perfilando un producto o servicio de interés, y que sirve de insumo para que finalmente estas empresas realicen una propuesta. La entidad compradora puede establecer una compensación para los operadores que participen del diálogo y no resulten seleccionados.

A modo de referencia, en la siguiente tabla se resumen el total de procedimientos de compra realizados durante el año 2013, según tipo de procedimiento.

Tabla 3-6: Distribución de contratos públicos del gobierno central de España, 2013

Tipos de procedimiento de compra	N° de contratos		Montos transados	
	N°	Porcentaje	€	Porcentaje
Abierto	9.841	49,43%	1.302.006	68,22%
Restringido	9	0,04%	1.402.792.740	0,03%
Otros procedimientos (*)	10.060	50,53%	3.013.741.207	31,75%
Total	19.910	100%	4.417.835.953	100%

Fuente: Registro de Contratos del Sector Público, 2015.
(*) Considera procedimientos negociados, diálogos competitivos, y compras donde no aplica Decreto Real 3/2011.

Procedimientos de racionalización.

Los procedimientos de racionalización son modalidades de compra pública donde existe una centralización de contratos a través de la DGRCC. El catálogo de acuerdos marco y contratos centralizados puede revisarse en el sitio web de esa institución (http://contratacioncentralizada.gob.es/catalogo).

- Acuerdos marco. Los acuerdos marco son un procedimiento de racionalización de las adquisiciones públicas, que consiste en un contrato con uno o varios proveedores por un plazo máximo de cuatro años, donde se garantiza la provisión de determinados bienes y servicios a una entidad compradora del Estado. La adjudicación se realiza vía licitación pública, y los criterios de selección son la adecuación a los requisitos de compra, y el precio ofertado. A marzo de 2016 existen 17 convenios marco vigentes.
- Centralización de la contratación. Es una fórmula que permite la integración de los requerimientos de varias instituciones públicas en un único convenio de provisión de bienes y servicios. Su objetivo es lograr mayores economías de escala en las compras públicas, y su contratación se realiza a través de una licitación abierta. A marzo de 2016 existen 9 contratos centralizados vigentes.
- Sistemas dinámicos de adquisición (catálogo electrónico).Consiste en un procedimiento de compra a través de medios exclusivamente electrónicos para bienes y servicios de uso corriente. Su adjudicación consiste en una licitación pública, donde todo proveedor que cumpla con las especificaciones es incorporado al sistema de adquisiciones. La duración de estos convenios no puede superar los cuatro años. Si bien se encuentra definido en la legislación, su uso es limitado.

Los procedimientos de racionalización por su parte representaron € 4.179,69 millones al año 2015.

3.3.2 Pago a proveedores

El Real Decreto 3/2011 del 2011 establece que la fecha de pago especificada en un contrato no puede superar inicialmente los 30 días desde la fecha de entrega de la boleta o factura al comprador, la confirmación de la entrega del bien, o de la ejecución del servicio. El plazo puede ser extendido, pero no puede superar los 60 días. En la eventualidad de un retraso, la misma ley señala que el proveedor puede cobrar intereses en base al monto adeudado a partir del inicio del incumplimiento, en base a la tasa por defecto. Esta normativa se encuentra asociada con la Directiva 2014/24/EU de la Unión Europea.

En la práctica, el estudio BPP 2016 del Banco Mundial señala que el plazo de pago a proveedores de contratos públicos puede superar los 60 días.

3.3.3 Mecanismos de solución de controversias

Apelación antes de la ejecución de un contrato

En España existe un plazo legal de 15 días luego de la adjudicación de un contrato para que se pueda presentar una apelación ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC). Esta institución fue creada el año 2011, y depende administrativamente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; obstante, su presidente y vicepresidente son electos por un consejo de ministros.

De acuerdo al estudio BPP 2016, esta institución tarda en promedio 20 días en emitir una respuesta.

Apelación judicial

En caso de no aceptar el veredicto del TACRC, el operador interesado en revocar una adjudicación puede acudir a un juzgado competente. No obstante, BPP 2016 señala que en la práctica el tiempo para emitir un fallo puede ir entre seis meses y un año. Luego de este periodo, la corte puede solicitar un cambio en las especificaciones, el pago por daños asociados a irregularidades, o la cancelación del contrato adjudicado.

Durante esta apelación no se congela la ejecución del contrato por parte del proveedor que se lo adjudicó en primera instancia.

Conflictos de interés en las personas a cargo de una adjudicación

El Real Decreto 3/2011 establece que todo funcionario público con intereses en un contrato público, debe abstenerse de participar en su adjudicación. El Código Penal también establece que, en caso de que una autoridad o funcionario que se beneficie de su acceso a información privilegiada en una contratación pública, deberá pagar una multa de entre una y tres veces los beneficios obtenidos o que buscaba obtener. Asimismo, arriesga penas de entre seis y doce meses de cárcel, y exclusión de volver a trabajar en el sector público por un periodo de entre uno y cuatro años.

3.4 Caso de Polonia

3.4.1 Institucionalidad y normativa

La principal unidad a cargo de las compras públicas de Polonia es la Oficina de Adquisiciones Públicas (UZP), la cual es una entidad del gobierno central, y por tanto independiente de otros ministerios.

La normativa de compras públicas de Polonia se sustenta principalmente en la Ley de Adquisiciones Públicas del 29 de mayo de 2004 (PZP), cuya última reforma relevante data del 29 de agosto de 2014. No obstante, al ser un país miembro de la Unión Europea, su institucionalidad se encuentra en gran medida armonizada con las normativas de compras públicas de esta organización, principalmente la Directiva 2014/24/EU (Zyglicka Iwspolnicy, 2015).

La aplicabilidad de la normativa se encuentra regulada por umbrales de compra, tanto internos de Polonia como por los definidos por la Unión Europea. No obstante, todo contrato sobre € 30.000 se encuentra regulado parcial o totalmente por la PZP. Estos contratos se encuentran publicados en el sitio https://www.uzp.gov.pl/, y en el caso de los contratos sobre los umbrales de la Unión Europea, también en su boletín oficial de compras públicas http://ted.europa.eu/ (Zyglicka Iwspolnicy, 2015).

Un aspecto interesante es la inclusión de obras públicas y proyectos mineros y energéticos dentro de un sistema único de compras públicas regulado por UZP. Al año 2014, el 40% del monto transado en este sistema correspondió a obras públicas, el 29% a servicios y el 31% a la entrega de bienes e insumos (Swiss Business Hub Poland, 2016).

Tabla 3-7: Umbrales de compra y regulaciones, Polonia.

Normativa	Tipo de contrato UE	Rango (€)
No aplica PZP	Bienes y servicios (BBSS)	[0; 30.000] (*)
	Obras públicas	[0; 30.000] (*)
Aplica parcialmente PZP	BBSS para instituciones de gobiernos centrales	]30.000; 135.000] (**)
	BBSS para otras instituciones	]30.000; 209.000] (**)
	BBSS para instituciones sociales, de salud y educación	]30.000; 750.000] (**)
	Obras públicas	]30.000; 5.225.000] (**)
Aplica PZP	Bienes y servicios Obras públicas	≥ Umbrales anteriores

Fuente: Swiss Business Hub Poland, 2016.
(*) Umbral máximo definido por la PZP.
(**) Umbral mínimo definido por la PZP y máximo por Directiva 2014/24/EU.

Si bien la normativa de Polonia aplica a los contratos públicos sobre € 30.000, se encuentra en marcha blanca una iniciativa de catálogo electrónico, donde se puedan ofertar y realizar transacciones de bienes y servicios bajo ese monto. Este catálogo se puede acceder en la dirección https://www.ekatalogi.uzp.gov.pl/.

Desde mediados del año 2015 se encuentra en discusión una nueva reforma a la UZP, que incorporaría el uso de una plataforma electrónica para todas las compras públicas. No obstante, a marzo de 2016 el catálogo electrónico para compras bajo € 30.000 sigue siendo el único canal digital implementado.

3.4.2 Modalidades de compra disponibles

Existen ocho modalidades de contra para la adjudicación de contratos públicos regidos por la PZP. Estos procedimientos son la licitación abierta, licitación restringida, procedimiento negociado con publicación, procedimiento negociado sin publicación, diálogo competitivo, compra a proveedor único, solicitud de cotización y subasta electrónica. Las cinco primeras modalidades se encuentran especificadas por la Directiva 2014/24/EU de la Unión Europea, mientras que las tres últimas no, y la modalidad comunitaria del "consorcio de innovación" aún no se encuentra implementada en Polonia (Zyglicka Iwspolnicy, 2015).

Las ocho modalidades consisten en:

Licitación abierta

La licitación abierta es un procedimiento donde, luego de un llamado a una licitación pública por parte de un organismo del Estado, todos los proveedores interesados pueden enviar sus propuestas.

Licitación restringida

La licitación restringida es un procedimiento donde, luego de un llamado a una licitación pública por parte de un organismo del Estado, todos los proveedores interesados pueden enviar una solicitud para participar en la adjudicación del contrato. Posteriormente, sólo los proveedores cuya solicitud fue aceptada, pueden enviar sus propuestas finales.

Procedimiento negociado con publicación

Esta modalidad de compra se realiza cuando, luego de un llamado a una licitación pública, la entidad compradora invita a un grupo acotado de proveedores a participar en un envío de propuestas sin incorporar precio. Posteriormente se negocian los términos contractuales con cada proveedor, y finalmente se les invita a enviar sus propuestas finales incluyendo el precio.

Procedimiento negociado sin publicación

Esta modalidad de compra consiste en la negociación de términos contractuales con proveedores seleccionados por la entidad compradora, y a quienes posteriormente se les invita a enviar sus propuestas finales incluyendo el precio.

Diálogo competitivo

El diálogo competitivo es una modalidad de compra donde, luego de un llamado a un contrato público, la entidad compradora mantiene un diálogo con los proveedores interesados, donde se va precisando la naturaleza de la compra que se busca realizar. Luego de esta etapa, se invita a cada participante a realizar una propuesta final en base al diálogo realizado.

Compra a proveedor único

La compra a proveedor único ocurre cuando una entidad compradora adjudica un contrato luego de una negociación con un único proveedor.

Solicitud de cotización

La solicitud de cotización es una modalidad de compra donde una autoridad realiza una cotización a un listado de proveedores de su elección, y luego los invita a realizar una propuesta final.

Subasta electrónica

La subasta electrónica es un procedimiento donde se utiliza un formulario disponible en un sitio web, que permite la carga de contenidos asociados a un contrato público, y donde los proveedores pueden realizar ofertas incrementales, que van siendo clasificadas automáticamente de acurdo a los criterios de la compra.

Las modalidades de compra más populares son la licitación abierta y la compra a proveedor único. El año 2014, el 82,19% de todos los contratos públicos fueron adjudicados vía licitación abierta, mientras que la compra a proveedor único se utilizó en el 13,42%. Las otras seis modalidades de compra sólo se utilizaron en el 4,39% de las compras regidas por la PZP.

3.4.3 Pago a proveedores

La Ley de Condiciones de Pago en Transacciones Comerciales del 8 de marzo de 2013 establece que la fecha de pago especificada en un contrato no puede superar inicialmente los 30 días desde la fecha de entrega de la boleta o factura al comprador, la confirmación de la entrega del bien, o de la ejecución del servicio. El plazo puede ser extendido, pero no puede superar los 60 días. En la eventualidad de un retraso, la misma ley señala que el proveedor puede cobrar intereses en base al monto adeudado a partir del inicio del incumplimiento, en base a la tasa por defecto establecida en el Código Tributario (Swiss Business Hub Poland, 2016).

En la práctica, el estudio BPP 2016 del Banco Mundial señala que los pagos a proveedores de contratos públicos no superan los 30 días.

3.4.4 Mecanismos de solución de controversias

La entidad a cargo de la gestión y mediación de controversias con respecto a compras públicas es el Consejo Nacional de Apelaciones (KIO). Esta institucionalidad nace en noviembre de 2007, y cuenta con 37 miembros encargados de dirimir las objeciones realizadas a las decisiones de la Oficina de Adquisiciones Públicas (UZP). En términos administrativos es apoyada por la UZP, pero la designación de sus directores y vicedirectores está a cargo del Primer Ministro de Polonia (Swiss Business Hub Poland, 2016).

Situaciones de controversia normadas en Polonia:

Apelación antes de la ejecución de un contrato

Una vez adjudicado un contrato, existe un plazo de diez días antes de que inicie su ejecución, donde los proveedores que no fueron exitosos en la licitación pueden apelar ante la KIO el resultado de la adjudicación. El límite legal para dar respuesta a este reclamo es de 21 días, no obstante, en la práctica el tiempo de respuesta es de 16 días (Banco Mundial, 2016).

Apelación judicial

En caso de no aceptar el veredicto de la KIO, el operador interesado en revocar una adjudicación puede acudir a un juzgado competente de su distrito, el cual tiene un plazo legal de 30 días para emitir una resolución. No obstante, en la práctica el tiempo de espera es de 90 días. Luego de este periodo, la corte puede solicitar una reevaluación de las propuestas, un cambio en las especificaciones, o la cancelación del contrato adjudicado.

Durante esta apelación no se congela la ejecución del contrato por parte del proveedor que se lo adjudicó en primera instancia (Banco Mundial, 2016).

Conflictos de interés en las personas a cargo de una adjudicación

La Ley de Adquisiciones Públicas (PZP) señala cinco situaciones en donde una persona a cargo de una adjudicación debe excluirse: (i) estar compitiendo por el contrato, (ii) tener un vínculo de afinidad o consanguinidad hasta el segundo grado con personas compitiendo por el contrato, (iii) haber mantenido un vínculo laboral o contractual con alguno de los participantes en el concurso público durante los últimos tres años, (iv) mantener un vínculo legal con alguno de los participantes en el concurso, y (v) haber sido condenado por comportamientos ilegales en busca del propio beneficio en procesos de compras públicas (Banco Mundial, 2016).

3.5 Caso de República de Corea

3.5.1 Institucionalidad y normativa

La actual Ley de Compras Públicas de la República de Corea data del año 2012, y reemplazó la anterior ley del año 1994. Esta normativa se complementa con diversas leyes, entre las que se cuentan la Ley de Contratos del Estado (1995, 2012), y la Ley de Contratos de los Gobiernos Locales. En este país las compras públicas representaron el 12,8% del PIB el año 2013 (OECD, 2016).

Institucionalmente, la principal entidad compradora es el Servicio de Compras Públicas (PPS)[13], dependiente del Ministerio de Estrategia y Finanzas, y que está a cargo de gestionar las compras del gobierno central y, de forma voluntaria, de los gobiernos locales (Banco Mundial, 2016).

El Servicio de Compras Públicas funciona a través de un esquema de umbrales de compra, donde bajo ese monto se entrega autonomía para que las instituciones decidan o no adherir. Desde el año 2008 estos umbrales ya no rigen para los gobiernos locales, que cuentan con autonomía para definir sus mecanismos de compras. Pese a ello, un gran número de instituciones locales utilizan el sistema nacional de forma voluntaria. Al año 2014, existían 48.681 entidades registradas (OECD, 2016).

[13] Se puede acceder en la dirección https://www.pps.go.kr/eng/index.do

Tabla 3-8: Umbrales mínimos para el uso de procesos de compras públicas centralizados, República de Corea.

Tipo de contrato UE	Gobierno central (USD)	Gobiernos locales
Bienes y servicios	84.763	Decisión autónoma
Proyectos eléctricos o de comunicación	254.300	
Obras públicas	2.540.000	

Fuente: OECD, 2016

Entre los años 2009 y 2013 las compras públicas gestionadas por el PPS fluctuaron alrededor de un 33% del total de compras públicas del país, superando el año 2014 los 28 mil millones de dólares. De este monto, el 66,3% correspondió a bienes y servicios, el 32,3% a obras públicas, y el 1,4% a compras internacionales (OECD, 2016).

El PPS ofrece además desde el año 2002 un portal de comercio electrónico denominado KONEPS[14] (*Korea ON-line E-Procurement System*), siendo uno de los países pioneros en introducir esta modalidad de compras públicas. Esta plataforma no sólo incorpora las transacciones del PPS, sino también las de cualquier otra entidad pública que esté interesada en utilizarla de forma autónoma (PPS, 2012).

Al año 2013, KONEPS fue utilizado en el 64% de los montos transados en compras públicas en el país, correspondiendo el 55% de ese porcentaje a las gestionadas a través PPS, y el 45% restante a otras entidades públicas que transan de forma voluntaria a través de la plataforma. Esta plataforma al año 2012 intercambiaba datos con 140 fuentes externas de información, para efectos de aseguramiento, pago de impuestos, evaluación de riesgos, entre otras funciones (PPS, 2012).

3.5.2 Modalidades de compra disponibles

La Ley de Contratos del Estado del 2012 establece que, para hacer contratos públicos, las agencias del gobierno central deben llamar a licitaciones abiertas. Sin embargo, en caso de ser necesario debido a la naturaleza de los proyectos, la agencia podrá: establecer restricciones en la calificación de los participantes, designar a los participantes de una licitación competitiva, o ejecutar un contrato negociado (OECD, 2016).

Una modalidad incorporada el año 2005 son los llamados Contratos de Compras Múltiples (Multiple Award Schedules o MAS), que consisten en una licitación abierta de carácter anual en base a precio unitario, para que una serie de proveedores puedan vender determinados bienes al Estado. Los requisitos para poder participar de este mercado son: i) tener un desempeño aceptable en al menos tres transacciones con el Estado, ii) tener una evaluación crediticia sobre un determinado umbral de riesgo financiero. Los bienes adscritos a esta modalidad de compra se cargan en un portal de compras denominado *Online Shopping Mall*[15], donde los compradores públicos pueden transar directamente (OECD, 2016).

[14] Se puede acceder en la dirección http://*www.g2b.go.kr*

[15] Se puede acceder en la dirección http://shopping.g2b.go.kr/

Al año 2014, los contratos MAS permitieron la disponibilidad de 326.409 bienes, ofertados por 5.568 proveedores, y sumando USD 5,4 mil millones.

Resumen de modalidades de compra:

- Licitación abierta
- Licitación restringida
- Licitación por invitación
- Trato directo
- Contrato de compras múltiples

La normativa coreana fomenta la búsqueda de objetivos secundarios de políticas públicas a través de las compras del Estado. En este esquema, se promueven tres grandes objetivos (OECD, 2016):

- **Responsabilidad social**: Se promueve, a través de diversos mecanismos, la contratación de pequeñas y medianas empresas, de proveedores liderados por mujeres, de empresas locales, y de organizaciones de caridad y de veteranos.
- **Innovación tecnológica**: Existe un programa de certificación de productos de alta tecnología, lo que les permite ser adquiridos a través de tratos directos y de forma preferencial por los organismos del Estado.
- **Sustentabilidad ambiental**: Desde el año 2010 existe una certificación de productos de sustentabilidad ambiental mínima. Estos productos deben ser adquiridos de forma preferencial por organismos del Estado.

3.5.3 Pago a proveedores

Por Decreto Presidencial que regula la Ley de Contratos del Estado, se señala que a partir del momento que los proveedores notifican a las entidades públicas sobre la finalización de un trabajo, estos organismos cuentan con 14 días para corroborar que las actividades relacionadas al contrato hayan sido efectivamente completadas. Luego de este procedimiento se emite una solicitud de pago que tiene un plazo de cinco días para realizarse. Para las transacciones realizadas a través de KONEPS, este procedimiento se realiza de forma electrónica.

Existen excepciones para el caso de proveedores beneficiados por objetivos secundarios de política pública. Por ejemplo, pequeños y medianos proveedores pueden solicitar pagos adelantados por hasta 70% del valor del contrato, y en el caso de determinados contratos de bienes, pueden solicitar el pago inmediato (dentro de 4 horas) con la sola presentación de la factura. Este pago se realiza desde una cuenta especial del PPS, que luego es reembolsado por la entidad compradora.

De forma adicional, también se regula el periodo de pago por parte de proveedores del Estado al personal y empresas subcontratistas de su operación. Para los primeros el plazo legal de pago es de 2 días (en la práctica 0.8) desde que finalizó su trabajo, mientras que para empresas el plazo es de 15 días (en la práctica menos de 5).

De acuerdo al estudio BPP 2016, en la práctica las entidades publicaban demoraban entre 0 y 30 días luego de recibido un trabajo para procesar un pago a proveedores. En caso de no cumplir con

el periodo legal, la ley permite cargar intereses por el periodo y el monto adeudado (Banco Mundial, 2016).

3.5.4 Mecanismos de solución de controversias

Primera revisión

De acuerdo a la Ley de Contratos del Estado, los proveedores no seleccionados por una entidad compradora pueden levantar un reclamo ante el propio organismo público a cargo de la licitación. Este procedimiento puede ser realizado de forma presencial, telefónica o vía internet, y se cuenta con un plazo de 15 días desde que se adjudicó el contrato, o 10 desde que el proveedor fue informado del resultado. Este trámite no tiene costo para el proveedor. La entidad compradora, por su parte, cuenta con un plazo legal de 10 días para dar respuesta al reclamo. De acuerdo al estudio BPP 2016, en la práctica este proceso tomaba 8,5 días (Banco Mundial, 2016).

Segunda revisión

De acuerdo a la Ley de Contratos del Estado, en caso de no quedar conforme con el resultado de la primera apelación, el proveedor puede levantar una petición de revisión al Comité de Conciliación de Disputas de Contratos del Estado, el que tiene un plazo legal de 50 días para dar una respuesta. Este proceso no tiene costo para el proveedor, y puede finalizar con la modificación de las especificaciones de la licitación, reevaluación de las ofertas, cancelación de la adjudicación, o re-adjudicar el contrato a otro proveedor.

Conflictos de interés

El Código de Conducta del Servicio de Compras Públicas, así como el Código de Conducta de los Funcionarios Públicos, señalan que, en caso de conflictos de interés por parte de los funcionarios a cargo de un contrato, estos deben dar aviso inmediato a su superior inmediato, o al funcionario encargado del Código de Conducta de su repartición. Estas situaciones de conflicto son incluyen temas como vinculación financiera directa o de familiares con proveedores, relaciones contractuales con proveedores en los últimos dos años, entre otros (Banco Mundial, 2016).

Por otro lado, el Código de Ética del Servicio Público señala que los funcionarios deberán actuar de forma imparcial, y no deberán buscar beneficio personal ni dar preferencias ilegales ni información privilegiada a otros actores interesados. Asimismo, se señala que los funcionarios retirados no deberán obstruir a los funcionarios activos en el cumplimiento de sus deberes.

3.6 Observaciones en torno a casos estudiados

3.6.1 Institucionalidad

Es frecuente que las instituciones de compras públicas se encuentren alojadas en ministerios de hacienda o finanzas. Es el caso de España, Brasil, y Corea. No obstante, también existen excepciones, como Polonia, donde la institucionalidad recae en una agencia autónoma de confianza de la presidencia. En este sentido, no existe una gobernanza única de compras públicas que asegura una buena operación del sistema.

Un caso especial es el de países como España y Polonia, que pese a tener gobernanzas notoriamente divergentes, han armonizado sus legislaciones en torno a los cuerpos legales de la Unión Europea, y por tanto comparten mínimos comunes en cuanto a modalidades de compra, umbrales de publicación y mecanismos de pago y de resolución de controversias.

3.6.2 Modalidades de compra

Modalidades licitatorias

Si bien la licitación abierta es la opción por defecto de las contrataciones públicas en muchos países, en la práctica suele coexistir con una diversidad de modalidades pensadas para distintas situaciones. Por ejemplo, en Brasil los distintos grados de apertura de una licitación se relacionan con una estructura de costos que disminuye la opacidad en la medida que aumenta el valor de la licitación, y en países como Polonia, España, y en general en la UE, existen modalidades de negociación incremental con proveedores de acuerdo a la complejidad de los contratos.

Compras estandarizadas

En todos los países observados las compras de bienes estándares se han ido delegando progresivamente en modalidades de compras agregadas. De esta forma se busca evitar que cada institución realice compras de forma independiente de bienes y servicios, y que por tanto se produzcan ineficiencias por la realización de contratos distintos para bienes y servicios estándares.

Pese a que la tendencia es generalizada, las modalidades de compra utilizadas con este fin muestran diferencias. En España, así como en Chile y Corea (*Múltiple Award Schedules*), la licitación de acuerdos marco para un número acotado de años ha sido la fórmula más utilizada. Por otro lado, en países como Polonia se ha ido avanzando de forma más tardía hacia la fórmula de catálogos electrónicos abiertos, y en Brasil se desarrolló la fórmula de las subastas inversas (*Pregão*), donde proveedores compiten por ofrecer el precio más bajo para acceder a contratos de bienes estándares.

Obras públicas

La integración de las obras de infraestructura también muestra avances importantes en los países estudiados. En Polonia, por ejemplo, las obras públicas representaron el 40% del valor de las compras del Estado durante el año 2014. Asimismo, en países como Brasil y España, existen umbrales diferenciados para el uso de determinadas modalidades de compras públicas, dependiendo de si se trata de obras públicas u otros tipos de adquisiciones. De esta forma se busca dotar de un cierto nivel de flexibilidad al sistema de compras públicas, para la gestión de contratos que suelen ser de montos mucho mayores que el de otros bienes y servicios.

3.6.3 Pago a proveedores

Los cuatro países analizados cuentan con normativas específicas acerca del periodo de pago a proveedores. En el caso de España y Polonia esto está además normado por las regulaciones comunitarias de la Unión Europea, que establecen 30 días a todos sus estados miembros, y el cobro de multas e intereses asociados al no cumplimiento por parte del Estado.

En el caso de Brasil, una particularidad importante es el establecimiento de periodos de pago diferenciados entre compras convencionales y pequeñas adquisiciones (bajo USD 2.020). Mientras las primeras tienen asociado un periodo de 30 días en condiciones equivalentes a las europeas, las segundas deben pagarse en un plazo no mayor a 5 días desde realizada la adquisición.

Finalmente, el caso de Corea destaca no sólo por sus menores tiempos de pago, en torno a 20 días, sino también por la posibilidad de que las pymes puedan solicitar la realización del pago en un día, lo que se gestiona a través de movimientos internos de fondos entre el Servicio de Compras Públicas y la entidad que requiere la compra.

3.6.4 Mecanismos de resolución de controversias

En los países analizados existen diversas fórmulas para canalizar las controversias entre el Estado, proveedores y participantes que no se adjudiquen contratos públicos. Al igual que en Chile, en Polonia y España existen tribunales especializados de compras que operan como primera instancia de reclamo antes de acudir a la opción judicial. No obstante, en Brasil y Corea este procedimiento puede realizarse de forma descentralizada en la institución compradora, antes de acudir a terceras instancias.

Pese a las diferencias, los cuatro países analizados cuentan con bajos tiempos y costos de resolución en la primera etapa de resolución de controversias, mientras que los plazos suelen ser más extendidos durante la etapa de judicialización de los casos.

Tabla 3-9: Cuadro comparativo entre Chile y los casos estudiados

Elemento de análisis		Brasil	España	Polonia	República de Corea	Chile
Forma de organización política		Estado federal República presidencial	Estado unitario descentralizado Monarquía parlamentaria	Estado unitario descentralizado República parlamentaria	Estado unitario República presidencial	Estado unitario República presidencial
Institucionalidad		Secretaría de Logística y Tecnologías de la Información, dependiente del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión.	Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC), dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.	Oficina de Adquisiciones Públicas (UZP), dependiente de la Presidencia de la República.	Servicio de Compras Públicas (PPS), dependiente del Ministerio de Estrategia y Finanzas.	Dirección ChileCompra, dependiente del Ministerio de Hacienda.
Principal normativa		Ley Federal de Compras y Adquisiciones Públicas de 1993; Ley 10.520/02 de Subasta inversa de 2002.	Real Decreto 696/2013; Real Decreto 3/2011; Directiva 2014/24/EU.	Ley de Adquisiciones Públicas del 29 de mayo de 2004 (PZP, ref. 2014); Directiva 2014/24/EU.	Ley de Compras Públicas (2012); Ley de Contratos del Estado (1995, ref. 2012).	Ley de Compras Públicas 19.886 de 2003 (ref. 2015)
Cobertura del sistema		Compras generales	Compras generales y obras públicas	Compras generales y obras públicas	Compras generales y obras públicas	Compras generales
Umbral de la compra	Obras públicas	N/A	USD 54.305	USD 32.583	USD 2.540.000 (nivel central)	N/A
	General	N/A	USD 19.550	USD 32.583	USD 84.763 (nivel central)	N/A
Modali-dades de compra	Licitaciones	Licitación abierta (sobre USD 378.873); licitación restringida (hasta USD 378.873); licitación por invitación (hasta USD 37.887).	Licitación abierta; licitación restringida; licitación negociada.	Licitación abierta; licitación restringida.	Licitación abierta; licitación restringida; licitación por invitación.	Licitación abierta sobre 1000 UTM; licitación privada entre 100 y 1000 UTM.
	Compras agregadas	Subasta inversa (bienes estandarizados).	Acuerdos marco, centralización de contratos y sistemas dinámicos de adquisición (bienes estandarizados).	Subasta electrónica (bienes estandarizados).	Contrato de compras múltiples (bienes estandarizados).	Convenios marco.
	Métodos directos	Trato directo (bajo USD 2.020), adquisiciones de bajo monto.	S/I	Compra a proveedor único, solicitud de cotización.	Trato directo.	Trato directo.
	Otros	Contratos de servicios intelectuales.	Diálogo competitivo.	Procedimiento negociado con publicación, procedimiento negociado sin publicación, diálogo competitivo.	S/I	S/I
Pago a proveedores		30 días desde la presentación de la factura. 5 días hábiles para compras de bajo monto.	30 días desde la presentación de la factura. Extensión excepcional a 60 días.	30 días desde la presentación de la factura. Extensión excepcional a 60 días.	14 días para certificar fin de proyecto y luego 5 días para emitir pago. 1 día para PYMES que lo soliciten.	Según OCDE (2016), no está regulado Según Modificación a Reglamento 2015, el plazo es de 30 días corridos.

Mecanismos de solución de controversias	Se puede emitir un reclamo a la entidad compradora, que tiene un plazo de siete días para responder. Si no hay cambios se eleva a una instancia superior dentro del mismo organismo, que puede tomar siete días adicionales.	El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales tiene un plazo de 20 días para responder a apelaciones. En caso de no haber acuerdo, un tribunal competente puede dictar sentencia, lo que toma entre seis y doce meses.	El Consejo Nacional de Apelaciones (KIO) tiene un plazo de 21 días para responder a apelaciones. En caso de no haber acuerdo, un tribunal competente puede dictar sentencia, lo que toma entre treinta y noventa días.	Se puede emitir un reclamo a la entidad compradora, que tiene un plazo de diez días para responder. El Comité de Conciliación de Disputas de Contratos del Estado es una segunda instancia, y cuenta con 50 días para dar respuesta.	El Tribunal de Contratación Pública tiene un plazo de 60 días para responder a apelaciones. En caso de no haber acuerdo, un tribunal competente puede dictar sentencia, lo que toma entre cinco a doce meses.

Fuente: Elaboración propia.
(*) Considera tipo de cambio 1 € = 1.0861 USD (01/01/2016).

4 DRIVERS DE SATISFACCIÓN DE USUARIOS COMPRADORES PÚBLICOS

4.1 Consideraciones generales

Se diseñó una encuesta de manera conjunta entre el equipo de proyecto y la Dirección ChileCompra. Luego de una fase de pre-testeo y validación, la encuesta final considera 37 preguntas.

La encuesta de satisfacción de usuarios compradores comenzó a ser aplicada el día lunes 11 de abril de 2016, siendo enviada vía email a una base de 2.027 usuarios compradores únicos que (i) tienen un perfil de "supervisores" en la plataforma Mercado Público, (ii) han realizado alguna certificación durante los últimos 6 meses.

Tabla 4-1: Distribución de encuestas respondidas completamente según cargo de los encuestados.

Nivel jerárquico	Respuestas	Peso relativo
Directivo	27	13,43%
Profesional	70	34,82%
Técnico y administrativo	104	51,74%
Total	201	100,00%

Fuente: Elaboración propia.

4.2 Descripción de los resultados

A continuación, se resumen los resultados preliminares de la aplicación de la encuesta a usuarios compradores. El detalle completo de los resultados, por pregunta, se detalla en la sección de anexos del presente informe.

4.2.1 Percepciones generales

El 61,19% de los compradores considera que el principio ordenador o rector de un sistema de adquisiciones públicas debiese ser la transparencia de las operaciones de compra, y solo un 10, 95% considera que el ahorro de fondos públicos debería ser aquel principio (pregunta 2).

Al respecto 91,04% de los compradores que respondieron la encuesta señala que efectivamente se cumple el principio de transparencia, siendo complementado según un 87,56% de los encuestados por el principio de probidad de funcionarios públicos (pregunta 3).

Cabe señalar que no existen diferencias marcadas entre directivos, profesionales y técnicos/administrativos en este ámbito.

En opinión de los compradores encuestados, el 73,13% opina que el sobreprecio es la principal irregularidad a la cual es vulnerable el proceso de adquisición pública, seguido de la colusión entre proveedores declarada por un 65,67 de los consultados (pregunta 5).

En contraste a lo anterior, el 25,87% y 25,87% de los encuestados considera que la corrupción y las compras inadecuadas (o inútiles) son, respectivamente, irregularidades a las cuales el sistema de compras y contratación pública es vulnerable (pregunta 5). Al respecto, cabe señalar que la

percepción sobre compras inadecuadas se percibe en mayor medida en los directivos (48,15%), a diferencia de los profesionales (28,57%) y los técnicos/administrativos (24,04%).

El 70,65% de los compradores consultados señala que el actual sistema de compra y contratación pública facilita los procesos de compra, siendo una opinión transversal a los encuestados (pregunta 7). Sin embargo, llama la atención que dicha valoración sea menor en los directivos (48,15% está de acuerdo), respecto a los profesionales (54,29%) y técnicos/administrativos (62,50%).

Por último, un 56,22% de los encuestados considera que la Contraloría General de la República genera atrasos y demoras en los procesos de adquisición (pregunta 8). Ello se percibe en mayor medida en los directivos (66,67% está de acuerdo), y menor nivel en profesionales (60,00%) y técnicos administrativos (50,96%). Pese a ello, el 87,56% de los encuestados considera que dicha institución aporta a la transparencia y la probidad del uso de los recursos públicos.

4.2.2 Planificación de las adquisiciones

En términos generales, la falta de coordinación interna para la elaboración de la planificación anual de adquisiciones, y la falta de participación en la misma, son las dos principales dificultades para dicha elaboración, lo cual fue señalado por 64,1% y 57,21% de los encuestados, respectivamente (pregunta 9).

Ahora bien, es el nivel técnico profesional quien más remarca estas razones como las principales dificultades en la planificación anual de adquisiciones. En efecto, un 70,19% de dicho segmento señala la falta de coordinación, y un 59,61% hace alusión a la falta de participación.

De manera complementaria, el 55,22% de los encuestados valora el plan anual de compras de sus servicios como una guía de poca utilidad, o bien es un trámite más (pregunta 10). Esta percepción, lamentablemente es transversal tanto para directivos (51,85% tiene dicha valoración), profesionales (57,14%) y técnicos/administrativos (54,81%).

4.2.3 Modalidades de adquisición

Para efectos de adquisiciones habituales, el 83,58% de los encuestados considera si el bien o servicio está disponible en algún convenio marco, previo a definir una modalidad de adquisición distinta. Otro criterio a considerar es el monto de la compra, lo cual fue declarado por el 80,60% de los compradores consultados (pregunta 11).

Ahora bien, cuando se trata de adquisiciones ocasionales, los criterios para seleccionar una modalidad de adquisición varían. En este caso, el criterio más utilizado corresponde al análisis de mercado que se realice, lo cual fue señalado por el 59,70% de los compradores. De manera complementaria, aunque en menor medida, están el monto de la compra (52,24%) y el tipo de servicio o producto (51,74%) (pregunta 11).

Es importante destacar las diferencias de percepción entre los niveles jerárquico en cuanto a dos criterios para seleccionar modalidades de adquisiciones ocasionales. El primero corresponde a las necesidades administrativas, criterio señalado relevante por un 48,15% de los directivos, en contraste con el 25,96% de los técnicos/administrativos que toman dicho factor como relevante. El segundo criterio es la inmediatez de la adquisición. Mientras que el 51,85% de los directivos

considera este elemento como importante para seleccionar la modalidad de adquisición, el 28,85% de los técnicos/administrativos opina de manera similar.

4.2.4 Percepción sobre uso de licitaciones

En promedio, el 66,17% de los compradores encuestados declara que la calidad de sus bases técnicas y administrativas son buenas o muy buenas (pregunta 15). Sin embargo, esta valoración no es transversal entre niveles jerárquicos. Mientras que un 81,43% de los profesionales declara elaborar bases buenas o muy buenas, el 55,56% de los directivos y el 58,65% de los técnicos/administrativos tienen la misma percepción.

Por otra parte, existe una alta valoración sobre las consultas al mercado con proveedores para diseñar procesos licitatorios (pregunta 16). El 70,15% de los compradores consultados señala que las consultas al mercado son útiles o muy útiles para diseñar licitaciones, lo cual es una percepción transversal entre niveles jerárquicos.

Pese a la valoración de estas consultas, un 34,82% de los compradores declara que consultar a proveedores constituye un acto que vulnera al sistema (pregunta 16).

Respecto a los criterios y fórmulas de evaluación (pregunta 20), el 77,12% de los compradores señala que estos son definidos por la unidad de compra, y el 54,74% declara que también participa la unidad requirente. En el caso de compras ocasionales, la participación es más transversal: el 54,73% de los compradores señala que la unidad requirente define los criterios y fórmulas de evaluación, 48,76% declara la participación de la unidad de compra, y 41,29% la inclusión de directivos del servicio.

Lamentablemente, el 50,75% de los compradores encuestados percibe que las especificaciones y/o criterios de evaluación pueden estar dirigidos a proveedores particulares (pregunta 21). En específico, el 41,29% señala que ello ocurre en pocas ocasiones, el 8,46% percibe que es frecuentemente, y un 1,00% declara que es siempre.

Aquellos compradores que declaran percibir especificaciones direccionadas o dirigidas a proveedores determinados (pregunta 22), señalan que las principales razones para ello son la existencia de una relación de confianza con algún proveedor (39,22% del total de compradores que percibe direccionamiento), o bien por demandas de usuarios requirentes donde se desconoce el motivo (27,45%).

Al ser consultados por la información de proveedores que sería deseable para mejores procesos licitatorios (pregunta 24), el 88,56% de los compradores declara que la evaluación de desempeño con otros servicios del Estado es muy importante. De manera complementaria, el 81,09% declara que las sanciones o multas emitidas por otros servicios del Estado también son muy deseables.

En cuanto a las principales dificultades para realizar adquisiciones mediante una licitación pública (pregunta 27), el 81,59% declara que la cantidad de trámites que se deben hacer es el elemento más complejo. En segundo nivel, está la firma de las autoridades del Servicio (64,68% la considera como una dificultad) y presiones internas del Servicio (45,77%).

4.2.5 Percepción sobre uso de convenios marco

Sobre el uso de convenios marco, el 61,19% de los compradores señala que son utilizados dado que reducen los costos administrativos de las adquisiciones (pregunta 29). Esta percepción varía entre niveles jerárquicos, donde el 70,37% de los directivos tiene dicha opinión, 65,71% en el caso de profesionales, y el 55,77% de técnicos/administrativos.

Por otra parte, al ser consultados por las principales dificultades en el uso de convenios marco (pregunta 30), el 70,15% de los compradores declara que son los retrasos en el despacho de productos o entrega de servicios. De manera complementaria, el 60,20% señala que otra dificultad es la no existencia de disponibilidad de productos o servicios requeridos, y el 59,20% hace alusión a precios superiores a los de mercado.

Lamentablemente, el 20,40% de los compradores percibe que el uso de convenios marco ha incentivado la creación de mercados secundarios o intermediarios no regulados, y el 32,84% señala tener sospechas de lo mismo, aunque no pueden dar certeza de aquello (pregunta 31).

Al consultar sobre los productos o servicios que podrían ser incluidos en convenios marco (pregunta 32), el 49,75% de los compradores señala que esta forma de adquisición es adecuada para cualquier producto. Ahora bien, esta opinión la mantiene el 37,04% de los directivos, ya que el 62,96% restante señala que son adecuados sólo para productos y bienes de asociados a compras rutinarias.

4.2.6 Percepción sobre uso de tratos directos

En lo que respecta al uso de tratos directos, existen múltiples circunstancias destacadas por los compradores encuestados para realizar dicho mecanismo de adquisición (pregunta 33). La primera se relaciona a compras urgentes, siendo resaltada por 65,17% de los compradores consultados. Luego el 54,23% destaca cuando las condiciones de precio del mercado son más favorables que los convenios marco, el 53,73% cuando un proceso licitatorio queda desierto, y un 51,24% cuando los montos son muy bajos.

Ahora bien, el 54,73% de los compradores encuestados señala que para sus instituciones la realización de tratos directos es un proceso difícil o muy difícil (pregunta 34). Esta percepción es mayor en directivos (59,26% presenta dicha opinión) y en profesionales (58,57%), respecto a técnicos/administrativos, (50,96%).

Al consultarles sobre las principales dificultades para realizar tratos directos (pregunta 35), el 68,66% de los compradores señala que el proceso requiere demasiados trámites administrativos. En este contexto, el 55,56% de los directivos está de acuerdo con ello, mientras que el 67,14% y 75,08% de los profesionales y técnicos/administrativos dan cuenta de lo mismo, respectivamente. A nivel general, el 13,43% de los compradores consultados señala que la fiscalización que realiza la Contraloría General de la República es una dificultad para realizar tratos directos.

4.2.7 Desafíos futuros

El principal desafío para incluir al actual sistema de compras y contratación pública (pregunta 37), según los compradores consultados, es el mayor uso de tratos directos para adquisiciones de bajos montos (57,71% del total de compradores), seguido de mayor flexibilización en los procesos licitatorios (42,79%) e incorporación de procesos de acreditación de proveedores 41,79%).

De manera secundaria, se destaca mayor información sobre el comportamiento del mercado (36,31% de los compradores lo considera relevante) y mayor flexibilidad en los procesos de compra mediante convenios marco (38,31%).

4.3 Síntesis de los resultados

La encuesta de satisfacción aplicada tuvo por objetivo identificar los principales elementos de satisfacción e insatisfacción de los compradores asociados al proceso de adquisición de bienes y servicios para el Estado. En este sentido, su énfasis estuvo en la identificación de drivers de satisfacción, como insumo primario para el posterior diseño de un proceso de compra de excelencia.

En relación a las percepciones generales, un primer aspecto de interés se relaciona a los principios rectores del sistema, donde hay un amplio acuerdo entre los encuestados con respecto no sólo en torno al principio de transparencia, sino también a que el sistema de compras públicas actualmente cumple con él. También existe una valoración del sistema de compras como un elemento que facilita las adquisiciones, aunque con una mayor adhesión por parte de técnicos y administrativos que directivos. Finalmente, aunque se valora el rol garante de la Contraloría General de la República, y se acepta el costo en tiempo que ello implica, se reconoce que el sistema es vulnerable a ciertas prácticas, tales como la colusión de proveedores, el sobreprecio, y en menor medida la corrupción en las compras.

En cuanto a la planificación de las adquisiciones, llama la atención que para la mayoría de los encuestados represente una guía de poca utilidad o abiertamente un trámite. Esta percepción, que es transversal entre los encuestados, está asociado a diversas dificultades en el proceso de elaboración del plan de compras, y su poca efectividad puede asociarse a una mayor incertidumbre en las compras durante el año, y por tanto mayores costos de transacción asociados a levantar información y gestionar adquisiciones, que eventualmente podrían ahorrarse con una mejor planificación.

En relación a las modalidades de compra, para efectos de adquisiciones habituales, parte importante de los encuestados considera el catálogo del convenio marco, previo a definir una modalidad de adquisición distinta. Ahora bien, cuando se trata de adquisiciones ocasionales, los criterios para seleccionar una modalidad de adquisición varían, siendo el análisis de mercado y el monto de la compra y el tipo de servicio o producto las variables más relevantes, por lo que en estas ocasiones existe un mayor costo de información asociado, que no existe en las compras habituales.

Sobre la percepción de las licitaciones, existe una relativamente alta valoración de la calidad de las bases, aunque con un sesgo a la baja en los operadores y al alza en los directivos de las instituciones. Durante estos procesos existe en general una buena percepción sobre las consultas al mercado, aunque una minoría importante considera que este acercamiento con proveedores es improcedente. Finalmente, es relevante notar que una mayoría de encuestados señalan que sería deseable contar con información histórica de los proveedores, y que la cantidad de trámites a realizar es un elemento de complejidad relevante en la compra. En ese sentido, desde la perspectiva de los encuestados existe espacio para reducir el costo tanto de acceder a información como de negociar y adjudicar una adquisición pública.

En cuanto a los convenios marco, existe una amplia percepción sobre la disminución en el costo administrativo que tienen en las adquisiciones públicas, aunque esto se concentra principalmente en cargos directivos de las instituciones, y en menor grado en los cargos técnicos y administrativos, que probablemente tienen una relación más directa con la compra. Esta mayor facilidad también se asocia a que parte importante de los compradores vean esta modalidad de compra como opción para todo tipo de compra en desmedro de otras opciones. No obstante, esta mayor facilidad relativa no implica ausencia de riesgos, ya que los encuestados señalan situaciones como retrasos en las entregas, no existencia de stock, sobreprecio, y en menor medida la aparición de mercados secundarios.

En cuanto a los tratos directos, tercera y última modalidad de compra estudiada en la encuesta, los encuestados señalan que existen una serie de instancias donde es necesaria su utilización. No obstante, también apuntan a una serie de dificultades asociadas procedimientos administrativos y desconfianzas institucionales que complejizan su utilización. En ese sentido, los costos de adjudicación bajo este procedimiento podrían ser más altos que los percibidos inicialmente sólo a través de la observación de la normativa. De hecho, uno de los desafíos del sistema que señalan los encuestados es, precisamente, aumentar su uso para compras pequeñas, de forma de flexibilizar el sistema.

Esta encuesta levantó información de una serie de elementos del sistema de compras públicas del país, con el objetivo de identificar drivers de satisfacción y generar insumos para elaborar una propuesta de un nuevo proceso de compras. La información presentada en este capítulo identifica una serie de aspectos donde existe insatisfacción por parte de los usuarios del sistema, y donde es posible realizar cambios de forma de mejorar su experiencia, y reducir los costos de transacción, especialmente de información y adjudicación, de las adquisiciones públicas.

5 COSTOS DE TRANSACCIÓN EN PROCESOS DE ADQUISICIÓN PÚBLICA

En la siguiente sección, se presentan los principales resultados asociados al estudio de los costos de transacción del actual proceso de compras y contratación pública.

5.1 Marco conceptual

La definición original de costos de transacción se atribuye al economista Ronald Coase, quien a través del influyente artículo "La naturaleza de la empresa" (1937), se preguntó sobre los motivos que tiene una organización para internalizar un proceso, en lugar de recurrir al mercado y al mecanismo de precios. Su respuesta fue la definición de los costos de transacción, concepto referido a aquellos costos en que incurren las organizaciones al utilizar el tener que ir al mercado y utilizar el mecanismo de precios que este ofrece. No obstante, en años posteriores el concepto de costo de transacción se ha vuelto polisémico (Williamson, 1979) y ha sido objeto de controversia entre los economistas (Allen, 1999).

De acuerdo a Allen (1999), la divergencia entre distintas líneas, interpretaciones y enfoques vinculados a los costos de transacción, se origina en el surgimiento y la posterior coexistencia de dos marcos conceptuales referidos a este fenómeno: uno enfocado en los derechos de propiedad (Coase, 1937), que apunta a "*los costos de establecer y mantener derechos de propiedad*", y uno inspirado en la tradición neoclásica (Hicks, 1935), que apunta a "*los costos que resultan de la transferencia de derechos de propiedad*".

El primer enfoque enfatiza la importancia de los derechos de propiedad en las transacciones, y que por tanto sin la existencia de esos derechos no puede existir mercado. En la medida que los derechos de propiedad están pobremente protegidos o delimitados, surgen costos de aseguramiento y protección, que por definición pasan a ser entendidos como costos de transacción. Posteriormente Coase (1960) complementaría su concepto al señalar que cualquier sistema de derechos de propiedad puede ser Pareto-eficiente (una situación económicamente inmejorable), siempre que se trate de un sistema completo, es decir, que todos los recursos puedan transarse y encontrar compradores en el mercado. La inexistencia real de estos mercados completos se debería a la existencia de costos de transacción.

El segundo enfoque, atribuido a Hicks (1935), hace referencia a los costos que tienen las personas al transferir derechos de propiedad. En este sentido, lo costos de transacción son las "fricciones" que ocurren "entre" organizaciones durante el proceso de intercambio.

A partir de ambas definiciones, surgen distintas líneas de investigación y aplicación sobre costos de transacción. De acuerdo a Wang (2003), existirían al menos siete principales áreas enfocadas al tema:

Tabla 5-1: Principales líneas de investigación sobre costos de transacción.

Línea de investigación	Autores de referencia	Principales ideas
Economía financiera	Demsetz (1968)	Literatura enfocada en estudiar el costo de invertir en mercados financieros ("el costo de transar"). Su énfasis metodológico está en el valor de comisiones y *spreads*.
Economía de los Costos de Transacción (TCE)	Williamson (1979)	Línea de investigación que surge a partir de la pregunta sobre el costo relativo de transar bajo una forma u otra de organización. En este esquema no hay medición absoluta sino más bien una comparación relativa entre modelos de gobernanza.
Sector Transacción	Wallis y North (1986)	Se establece la definición de los sectores "producción" y "transacción" en la economía, y definen los costos de transacción como aquellos que se producen al realizar intercambios y que no resultan en ganancias para el productor ni el comprador. Metodológicamente plantean la observación de los "servicios de transacción", como una aproximación al "sector transacción".
Costos de transacción no-comerciales	Soto (1989)	Busca capturar los costos no monetarios del sector transacción definido por Wallis y North, especialmente relacionado al sector estatal de la economía. De esta forma releva procesos, esperas y trámites que dificultan y encarecen de forma no monetaria la realización de contratos.
Costos ambientales	Colby (1990)	Colby estudia los "costos de transacción inducidos por política pública" (PITC) del mercado del agua. Este concepto se refiere a aquellos costos en que incurren quienes transan un derecho (como el agua) y que se ven fuertemente regulados por el Estado.
Costos institucionales	Matthews (1986)	Esta línea de estudios se enfoca en la importancia que tiene para los países la existencia de una institucionalidad sólida y que pueda hacer valer la ley y los derechos de propiedad. En este sentido, un tema de interés son los costos que emergen por la falta de Estado de derecho y que deben ser asumidos por particulares. Un ejemplo de lo anterior es el pago de coimas y la corrupción en general
Economía de la identidad	Granovetter (1973)	Estos autores estudian el costo asociado al intercambio dentro o fuera de una comunidad. Por ejemplo, Granovetter parte de la pregunta sobre si internalizar o externalizar una actividad, y pone de relieve no sólo elementos de carácter económico, sino también de identidad. Por ejemplo: comerciantes de una colonia o un grupo étnico en particular, para quienes es más familiar (menos costoso) mantener un negocio dentro de su entorno antes que integrarse a un círculo social más amplio.

Fuente: Wang (2003).

A partir de la década de 1970, la mayor elaboración conceptual ha surgido a partir de la Economía de los Costos de Transacción (TCE), desarrollada principalmente por Oliver Williamson, y que surge a partir de la pregunta inicial de Coase (1937) acerca de los límites de la organización moderna. Desde esta interrogante (¿por qué existe la empresa?) se deriva que la externalización de actividades en el mercado es eficiente hasta un determinado punto, y que a partir de él resulta más conveniente internacionalizar operaciones. Lo que determina ese límite son, desde la perspectiva de la TCE, los costos de transacción.

Dichos costos, al no ser observables directamente, deben levantarse a partir de sus consecuencias organizacionales, estudiando la decisión de las organizaciones por acudir al mercado para desarrollar una actividad o internalizarla (Coase, 1937). En este contexto, Williamson (1979) propone que los costos de transacción involucrados en las decisiones organizacionales pueden clasificarse en tres principales categorías.

- Costos de información.
- Costos de negociación.

- Costos de aseguramiento y garantías.

Los costos de información hacen referencia al costo que tienen compradores y vendedores para informarse sobre aspectos como la calidad del producto o servicio, así como de los procesos involucrados en la transacción. Un ejemplo de este costo es el propuesto por George Akerlof (1970) acerca de la economía de los vehículos usados en Estados Unidos: al ser muy costoso informarse sobre el real estado de un vehículo usado, el mercado opera hacia la degradación de la calidad del producto transado.

Por otro lado, los costos de negociación se refieren a aquellos costos en que incurren compradores y vendedores para cerrar exitosamente una transacción. En esta etapa no sólo existen costos monetarios (Wallis y North, 1986), sino también no monetarios (tiempo, desplazamientos u otros).

Finalmente, una vez concretada una transacción, existen costos para garantizar que el producto o servicio efectivamente cumpla con lo que prometió ser. Por ejemplo, en el caso de Chile existe un costo relevante en la gestión de las garantías por parte de las entidades de compras públicas. Por un lado, el proveedor incurre en un costo en la emisión de estos documentos, y por otro el comprador público es responsable del proceso de custodia de estos valores mientras dure la ejecución del servicio contratado.

Los factores que se asocian tradicionalmente a la existencia de costos de transacción son: i) la especificidad de los activos, ii) las dificultades de medición de los procesos y resultados, iii) la frecuencia con que se realizan las transacciones, iv) la incertidumbre en la prestación de los servicios y v) las relaciones entre las distintas transacciones realizadas (Williamson, 1991).

5.2 Referencias sobre estudios de costos de transacción

A fin de complementar lo anterior, a continuación, se sintetizan tres casos donde se han estudiado los costos de transacción. El objetivo de ahondar en estos casos es identificar la metodología utilizada para aproximarse al fenómeno en estudio, lo que considera desde sus definiciones conceptuales hasta las técnicas aplicadas para levantar información.

Tabla 5-2: Comparación de casos.

Dimensiones	Perú (Escobal, 2000)	Colombia (Torres et al., 2007)	Uruguay (Naciones Unidas, 2014)
Unidad de observación	Transacciones agrícolas potenciales de una determinada zona.	Transacciones entre aseguradores privados y prestadores de servicios de salud.	Transacciones tributarias potenciales.
Pregunta	¿Qué factores influyen en la decisión de acudir o no al mercado a vender producción?	¿Qué factores influyen en la decisión de adoptar un tipo de contrato por sobre otro?	¿Cuál es el costo asociado a la decisión de pagar impuestos?
Metodología	Aplicación de encuesta de costos de transacción a 190 productores. Método de precios hedónicos para estimar qué problemas son más "caros" que otros.	Encuesta Likert a muestra censal de 30 instituciones prestadoras de servicios de salud. Uso de cinco dimensiones observables planteadas por Williamson (1991).	Identificación de costos del proceso tributario, considerando tanto costos administrativos como de cumplimiento. Aplicación de encuesta a una muestra probabilística de empresas.
Resultados	Se estima que los costos de transacción en el área bajo estudio equivalen a 50 % del valor de venta, aunque varía con el tamaño del productor y la distancia al mercado.	Se identifica que los principales factores identificados son la presencia de economías de escala y la incertidumbre de la transacción.	Los costos de transacción tributarios al año 2012 son del orden del 1,5% del PIB.

Fuente: Elaboración propia.

5.2.1 Costos de transacción en la agricultura peruana (Escobal, 2000)

En lugares de difícil acceso de Perú, los agricultores enfrentan altos costos para poder llevar sus productos al mercado. Por este motivo, no es infrecuente que algunas comunidades decidan no acudir a realizar estas transacciones y se mantengan fuera de los circuitos comerciales.

Para efectos de estudiar este fenómeno, el autor aplicó una encuesta a 190 productos de papa de la provincia de Tayacaja, para luego proceder a identificar y cuantificar los costos que enfrentan para llevar sus productos al mercado. Se utilizó la taxonomía de tres categorías de costos de Williamson (1979), para posteriormente realizar una serie de preguntas asociadas a cada una de ellas. Asimismo, se preguntó sobre la producción (kg.), venta (kg.) y precio ($) obtenido por cada agricultor.

Tabla 5-3: Preguntas de Encuesta de Costos de Transacción.

Costo de información	Costos de negociación	Costos de supervisión
▪ Pertenencia a una asociación ▪ Precio de venta ▪ Días de retraso en conocer el precio ▪ Número de comerciantes que visitó antes de vender.	▪ Número de veces que fue a negociar el precio ▪ Posibilidad de acercarse a otros comerciantes.	▪ Número de veces que debió acercarse a comerciante para recibir pago ▪ Problemas de incumplimiento de pago ▪ Exigencia de reconocimiento de calidad por parte del comerciante ▪ Recibo de documento de respaldo por parte del comerciante ▪ Número de años que conoce al comerciante.

Fuente: Escobal (2000).

A partir de la información levantada, y luego de la incorporación de información secundaria (distancia, tipo de camino, tipo de productor), en una segunda etapa de la investigación se desarrolló un modelo econométrico de precios hedónicos para identificar que costos de transacción resultaban más "caros" para los productores a partir de la decisión de acudir o no al mercado y de los ingresos que obtenían por hacerlo.

Los resultados del estudio muestran que, en promedio, los costos de transacción para los agricultores de la provincia analizada representan cerca del 50% del valor de la venta. No obstante, este valor no es homogéneo, sino que aumenta en la medida que los productores son más pequeños o se encuentran con mayores problemas de conectividad en su camino al mercado.

5.2.2 Costos de transacción en servicios de consulta en Colombia (Torres et al., 2007)

En Colombia, como en Chile, los prestadores de servicios de salud se encuentran separados de las instituciones encargadas de ofrecer el servicio de aseguramiento de salud. Esto implica una permanente negociación entre ambos tipos de instituciones para efectos de minimizar sus costos.

En este estudio, los autores realizaron una encuesta a 30 instituciones prestadoras de salud para indagar en los factores que influyen en que acuerden una determinada forma de gobernanza con los aseguradores en lugar de las otras alternativas organizacionales disponibles por la legislación. Al no existir una opción binaria entre acudir o no al mercado, la observación de los costos de transacción se realizó a partir de la clasificación de factores asociados a costos de transacción planteada por Williamson (1991), y de una serie de preguntas en escala Likert asociadas a cada factor teórico.

Una vez levantada la información, se realizó un Análisis Discriminante Múltiple para identificar la importancia estadística de cada variable, y el resultado se contrastó con una serie de hipótesis sobre la relevancia de estos factores en las decisiones de las empresas en base a la teoría de los costos de transacción.

Tabla 5-4 Factores asociados a costos de transacción.

Especificidad de las inversiones	Frecuencia del intercambio en la prestación del servicio	Incertidumbre en la prestación del servicio	Dificultad de medición de la actuación
▪ Dificultades reutilización de inversiones físicas ▪ Prestadores de salud competidores ▪ Prestadores que podrían desarrollar servicios ▪ Pérdida de rentabilidad si cambia de uso ▪ Necesidad de adaptar servicios	▪ Frecuencia de intercambio ▪ Estabilidad de los contratos	▪ Dificultades de seguimiento de protocolos ▪ Complicaciones en el manejo de pacientes ▪ Dificultades para terminar tratamientos	▪ Dificultad e medir resultados del paciente ▪ Dificultad de aseguradora de medir resultados ▪ Dificultad del paciente de medir resultados ▪ Dificultad de medir la calidad de la aseguradora

Fuente: Torres et al. (2007)

Los resultados del estudio mostraron la relevancia de la incertidumbre, así como de la presencia de economías de escala, en la decisión de optar por una modalidad u otra de contrato con las aseguradoras de salud. No obstante, no se identificó significancia estadística para los otros costos de transacción propuestos inicialmente.

5.2.3 Costos de transacción tributarios en PYMES en Uruguay (Naciones Unidas, 2014)

Una de las complejidades del estudio de los costos de transacción es su carácter polisémico y que da lugar a diferentes líneas de investigación. Un ejemplo de esto es el estudio de Naciones Unidas del año 2014, donde se plantea una metodología para la medición del costo que enfrentan las empresas al momento de pagar impuestos. Junto con la propuesta metodológica, se presentan dos casos de aplicación, entre los que se cuenta la situación de Uruguay.

La metodología propuesta por Naciones Unidas consiste en realizar un levantamiento de todos los procesos asociados al pago de impuestos, y posteriormente realizar una valorización de estos procesos ("Costeo basado en actividades" o ABC). En este sentido, el concepto de "costos de transacción" utilizado en este estudio puede ser asimilado al de "costos del proceso", y no se corresponde necesariamente con el de la literatura económica clásica. Esta modalidad de costeo es equivalente a la utilizada en el "Estudio Costos de Transacción en Compras Públicas" recibido por ChileCompra durante el año 2011 (PUCV, 2011).

Para efectos de análisis de política pública, el modelo de Naciones Unidas clasifica los procesos identificados en costos de tipo administrativo y de cumplimiento, correspondiendo los primeros a los costos originados en la burocracia del Estado, y los segundos al costo de los procesos internos de cada empresa.

Finalmente, en el caso de Uruguay, se estima que los costos administrativos del país equivalen al 0,2% del producto interno bruto mientras que los costos de cumplimiento son del orden del 1,3%. En total, los costos del proceso tributario uruguayo se estiman en un valor cercano al 1,5% del PIB al año 2012.

5.3 Metodología

5.3.1 Costos de transacción a estudiar

Acorde al marco conceptual descrito, se determinó ahondar en los usuarios del sistema de compra y contratación pública (compradores y proveedores) los costos relacionados a los tres mecanismos de adquisición pública presentes en la normativa chilena (licitaciones, convenios marco, y tratos directos), utilizando la taxonomía de costos de transacción propuesta por Williamson (1979) (costos de información, de negociación, y de aseguramiento).

En este contexto, el levantamiento de información se realiza mediante la aplicación de un cuestionario estructurado, co-diseñado con la Dirección ChileCompra, donde se le solicita a cada encuestado señalar el nivel de acuerdo (o desacuerdo) de una serie de sentencias. Para ello se utilizó una escala de percepción Likert de 1 a 4, donde 1 indica que se está "muy en desacuerdo" con la sentencia y 4, "muy de acuerdo". De esta forma, se buscó explícitamente que la mayoría de las preguntas estén planteadas en positivo, para efectos de facilitar la comparación entre modalidades de compra, así como para facilitar el análisis.

Tabla 5-5: Costos de transacción de compradores al momento de realizar una adquisición, según mecanismo de compra.

Costos de transacción	Licitaciones	Convenios Marco	Tratos Directos
Costos de información	▪ Levantamiento de requerimientos. ▪ Planificación de requerimientos. ▪ Especificación de las soluciones (técnica, económica, administrativa y de contrato). ▪ Verificación de disponibilidad presupuestaria. ▪ Investigación del mercado. ▪ Evaluación de modalidad concursal. ▪ Tramitación de bases de licitación. ▪ Aclaración de dudas realizadas por proveedores.	▪ Levantamiento de requerimientos. ▪ Planificación de requerimientos. ▪ Especificación de las soluciones (técnica, económica, administrativa y de contrato). ▪ Verificación de disponibilidad presupuestaria. ▪ Investigación del mercado.	▪ Levantamiento de requerimientos. ▪ Planificación de requerimientos. ▪ Especificación de las soluciones (técnica, económica, administrativa y de contrato). ▪ Verificación de disponibilidad presupuestaria. ▪ Investigación del mercado. ▪ Evaluación de modalidad concursal.
Costos de adjudicación y negociación	▪ Evaluación de ofertas. ▪ Tramitación para formalizar adjudicación. ▪ Elaboración y tramitación del contrato. ▪ Tramitación de Orden de Compra. ▪ Respuesta a reclamos. ▪ Ajuste de contratos.	▪ Tramitación para formalizar adjudicación. ▪ Tramitación de Orden de Compra.	▪ Evaluación de ofertas. ▪ Tramitación para formalizar adjudicación. ▪ Tramitación de Orden de Compra
Costos de garantía y cumplimiento	▪ Toma de razón de Contraloría. ▪ Gestión de instrumentos de garantías. ▪ Tramitación del pago. ▪ Evaluación del producto o servicio recibido.	▪ Tramitación del pago. ▪ Evaluación del producto o servicio recibido.	▪ Toma de razón de Contraloría. ▪ Tramitación del pago. ▪ Evaluación del producto o servicio recibido.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5-6: Costos de transacción de proveedores al momento de realizar una adquisición, según mecanismo de compra.

Costos de transacción	Licitaciones	Convenios Marco	Tratos Directos
Costos de información	▪ Acceso a canales de información. ▪ Búsqueda de oportunidades de negocio en los canales de información. ▪ Comprensión de las bases de licitaciones ▪ Aclaración de dudas por parte del comprador.	▪ Comprensión de las bases de licitaciones. ▪ Aclaración de dudas por parte del comprador.	▪ Búsqueda de oportunidades de negocio en los canales de información. ▪ Comprensión de las bases de licitaciones. ▪ Aclaración de dudas por parte del comprador.
Costos de adjudicación y negociación	▪ Organización de la información en base a una estructura definida. ▪ Adjudicación de una propuesta por parte del comprador. ▪ Realización de reclamos. ▪ Ajustes de contratos.	▪ Organización de la información en base a una estructura definida. ▪ Adjudicación de una propuesta por parte del comprador. ▪ Realización de reclamos. ▪ Ajustes de contratos.	▪ Organización de la información en base a una estructura definida. ▪ Adjudicación de una propuesta por parte del comprador. ▪ Ajustes de contratos.
Costos de garantía y cumplimiento	▪ Obtención y recuperación de instrumentos de garantía. ▪ Supervisión acordada y/o requerida. ▪ Recepción conforme del producto o servicio. ▪ Pago oportuno.	▪ Supervisión acordada y/o requerida. ▪ Recepción conforme del producto o servicio. ▪ Pago oportuno.	▪ Obtención y recuperación de instrumentos de garantía. ▪ Supervisión acordada y/o requerida ▪ Recepción conforme del producto o servicio. ▪ Pago oportuno.

Fuente: Elaboración propia.

Cabe señalar que las etapas mencionadas para cada una de las modalidades de compra, son presentadas a usuarios operadores, requirentes y operadores a través de una serie de enunciados asociados a cada uno de esos procedimientos. De esta forma, si bien el título de las etapas puede ser equivalente entre las diferentes modalidades, las actividades en que se descomponen en cada caso no necesariamente lo son.

5.3.2 Alcances y limitaciones

En primer lugar, el levantamiento de información sobre los costos de transacción se acotó al ciclo de vida de una transacción, vista desde la perspectiva de compradores y proveedores. Esto considera ahondar en las complejidades que pueden surgir desde el levantamiento de los requerimientos de la compra hasta el registro del pago (caso de compradores), o bien la búsqueda de información hasta la recepción del pago (caso de proveedores).

Segundo, dado que el fin de este levantamiento de información es tener una aproximación sobre los elementos que dificultan la realización de adquisiciones en el Sector Público, se señala que no se costearon las actividades del proceso de compras públicas. La razón de no estimar el costo de cada actividad radica en que el valor monetario de una actividad no guarda necesariamente una relación con la probabilidad de éxito (o fracaso) de una compra pública. Para comprender mejor este punto, considerar el caso de la comprensión de bases de licitación por parte de proveedores (costo de información). Es razonable suponer que el costo monetario (valor del tiempo dedicado) para comprender las bases de licitación para la adquisición de *commodities* (por ejemplo, la compra de papel y lápices) es menor que las bases de licitación para la contratación de servicios

(por ejemplo, consultoría para la creación de un plan estratégico). Sin embargo, en ambos casos es altamente costoso que los proveedores no comprendan las bases de una licitación ya que ésta puede fracasar por la falta de oferentes.

5.3.3 Muestreo y aplicación

El diseño metodológico contempla la aplicación del cuestionario a usuarios relacionados a unidades de compra de 10 instituciones públicas. Por cada unidad de compra se considera tener la percepción de 1 usuario operador, 2 usuarios requirentes, y 2 usuarios proveedores de dicha unidad. En otras palabras, el diseño pretende disponer de la percepción de 10 usuarios operadores, 20 usuarios requirentes, y 20 usuarios proveedores.

Para la aplicación del cuestionario en las instituciones propuestas, se estableció contacto de forma preferente con unidades de compra de carácter administrativas, logísticas o de abastecimiento en cada una de las instituciones propuestas. Sin embargo, a la fecha del presente informe solo se cuenta con la aplicación de 43 de los 50 cuestionarios considerados inicialmente. En todos los casos, el tiempo requerido para aplicar el cuestionario no sobrepasó los 20 minutos.

El siguiente cuadro resume los cuestionarios que se encuentran aplicados, por institución y usuarios.

Tabla 5-7: Instituciones encuestadas y aplicación efectiva del instrumento.

Instituciones		Usuarios Compradores			Proveedores	
Tipo	Nombre	Operador/a	Requirente 1	Requirente 2	Proveedor 1	Proveedor 2
Organismo de Fuerzas Armadas	Carabineros de Chile	✓	✓	✓	✓	✓
Municipios	Municipalidad de Santiago	✓			✓	✓
	Municipalidad de Providencia	✓	✓	✓	✓	
	Municipalidad de Temuco	✓	✓	✓	✓	
Instituciones del Gobierno Central	Gendarmería de Chile	✓	✓	✓	✓	✓
	Servicio de Impuestos Internos	✓	✓		✓	✓
	Instituto Nacional de Estadísticas	✓	✓	✓	✓	✓
Universidad Pública	Universidad de Chile	✓	✓	✓	✓	✓
Organismos de Salud.	Hospital San Juan de Dios	✓	✓		✓	✓
	Hospital de Puerto Montt	✓	✓	✓	✓	

Fuente: Elaboración propia.

5.3.4 Dificultades

La aplicación de los cuestionarios se enfrentó a diversas dificultades que influyeron en su tasa de respuesta final, tanto del lado de los compradores como de proveedores.

Por el lado de los compradores, la principal dificultad radica en que los operadores no conocen a los usuarios requirentes, aun cuando pertenecen a la misma institución. De esta forma, los primeros no disponen de información de contacto actualizada sobre los segundos, teniendo solo nociones de las unidades a las que pertenecían y sus cargos.

Por su parte, los usuarios requirentes señalaron recurrentemente no tener dedicación exclusiva a los procedimientos de compra, razón por la cual en algunas ocasiones rehusaron participar en el estudio argumentando su carga de trabajo inmediata.

En lo que respecta a los usuarios proveedores, si bien todos los proveedores contactados eran efectivamente proveedores del Estado que habían ganado licitaciones, algunos de ellos no tenían experiencia realizando ventas por trato directo, y una mayoría de ellos tampoco tenía experiencia en ventas por convenio marco.

5.4 Descripción de los resultados

Los resultados de los cuestionarios aplicados muestran una relativa similitud de respuestas ente usuarios operadores y requirentes, contrastando a su vez con los resultados obtenidos de los usuarios proveedores en temas análogos.

5.4.1 Costos de transacción en licitaciones

Usuarios compradores (operadores y requirentes)

Para los usuarios compradores, las dificultades en el procedimiento de compra son relevantes desde el inicio de un proceso licitatorio, particularmente en la etapa del levantamiento de los requerimientos, donde su carga laboral se concentra principalmente en la obtención y análisis de información. Sólo el 30% de los usuarios operadores de la plataforma Mercado Público y el 43,75% de los usuarios requirentes están de acuerdo con la sentencia “Levantar los requerimientos de compra de su unidad es una actividad simple y rápida”, lo que, desde una perspectiva de costos de transacción, se puede entender como una actividad de alto costo de información.

Complementariamente, la sentencia “Consolidar todos los requerimientos de compra de su unidad es una actividad simple y rápida” presentó un 30% de acuerdo en usuarios operadores. Ello contrasta con la percepción de los usuarios requirentes, donde el 56,25% los encuestados está de acuerdo con la misma declaración.

Ahora bien, existe consenso entre operadores y requirentes sobre los recursos y tiempos necesarios para la elaboración de especificaciones. 0% de los operadores y 25% de los requirentes creen que “La elaboración de las bases técnicas de licitación requiere de pocos recursos y tiempo”. Asimismo, 10% de los operadores y 37,5% de los requirentes están de acuerdo con que “La elaboración de las bases económicas y administrativas de licitación requiere de pocos recursos y tiempo”.

En esta línea, destaca que los operadores encuestados declaran realizar investigaciones de mercado en mayor medida que los usuarios requirentes. Efectivamente, sobre la sentencia “Durante una licitación, investiga el mercado de los productos o servicios que se requieren”, 90% de los operadores está de acuerdo, lo cual es mayor al 81,25% alcanzado en usuarios requirentes.

Destaca que el 50% de los usuarios operadores considera que “La falta de acceso a un sistema integral de información presupuestaria le ha dificultado el desarrollo de un proceso licitatorio”, similar al 50% de usuarios requirentes que están de acuerdo con dicha sentencia.

De acuerdo a los enunciados descritos anteriormente, los costos de obtener y gestionar información para un proceso licitatorio resultan relevantes para la correcta ejecución de la compra. Actividades como el levantamiento de los requerimientos de compra y la elaboración de las bases técnicas y administrativas son descritas ampliamente como no triviales, y su impacto es determinante en el resultado final de la compra. De esta forma, el proceso de adquisiciones por parte de operadores y requirentes se puede entender como enfrentado a altos costos de transacción desde el inicio de la compra pública.

Una vez recibidas las ofertas en un proceso licitatorio, la siguiente dificultad que se destaca es la adjudicación de una propuesta. Solo un 40% de los usuarios operadores y 37,5% de los usuarios requirentes considera que “El proceso para adjudicar una propuesta es rápido y sencillo”, pese a que el 90% de los primeros y 100% de los segundos están de acuerdo con que “La normativa es clara con respecto a los pasos a seguir para adjudicar una licitación”.

Posteriormente, existe una diferencia en relación a la sentencia “La redacción de un contrato de licitación requiere de pocos recursos y tiempo”. Mientras que el 40% de los operadores están de acuerdo con esta declaración, 8% de los requirentes creen lo mismo. Esta percepción es similar a lo que acontece respecto a la sentencia “La tramitación de la orden de compra toma poco tiempo”, donde el 70% de los operadores encuestados señala estar de acuerdo con ello, mientras que el 46% de los requirentes tiene la misma opinión.

En relación a los reclamos, 40% de los operadores y 12,5% de los requirentes consideran que “Los reclamos planteados por los proveedores son claros y pertinentes”. Sin perjuicio de lo anterior, 80% de los primeros y 93,75% de los segundos están de acuerdo con que “Su unidad de compra cuenta con las capacidades para responder de forma adecuada las dudas planteadas por los proveedores”.

En esta segunda etapa de la compra pública, asociada a la negociación y adjudicación de la compra, los usuarios compradores nuevamente expresan la existencia de costos relevantes con impacto en el procedimiento de la adquisición. A diferencia de la etapa de recopilación y gestión de información, en esta etapa los costos se concentran principalmente en los usuarios requirentes, que por su rol en la organización asumen una mayor responsabilidad en el éxito de la compra.

Por último, se destaca que sólo el 10% de los operadores y 6,25% de los requirentes encuestados señalan que “La toma de razón de Contraloría toma poco tiempo y no afecta el procedimiento de compra”. Pese a ello, el 60% de los operadores y 81,25% de los requirentes consideran que “La toma de razón de Contraloría es un procedimiento necesario para resguardar la legalidad del contrato”.

El rol de la Contraloría resulta de particular interés desde una perspectiva de costos de transacción, ya que es ampliamente percibida como una institución que hace más costoso en términos de tiempo el procedimiento de compra, a la vez que su rol es valorado como garante de su legalidad.

Usuarios proveedores

En el caso de las licitaciones, el 64,71% de los proveedores consultados señalan que "Existen herramientas adecuadas para mantenerse informado sobre licitaciones que se vinculan con sus líneas de negocios", pese a que el 94% de los mismos considera que "Los canales de información para conocer sobre licitaciones públicas son conocidos" y que el 82,35% señale que "Los canales de información para conocer sobre licitaciones públicas son de fácil acceso". En otras palabras, se percibe la existencia de información conocida y fácil acceso, aunque que esta no es necesariamente difundida a través herramientas efectivas para todos los proveedores.

Una segunda dificultad percibida en la transacción se relaciona a la comprensión de las bases de licitación publicadas por los organismos públicos. Solo el 35,29% de los proveedores consultados dan cuenta de que "Las bases de licitación son de fácil comprensión y expresan claramente lo necesario para poder participar en dichos procesos". Lo anterior es relevante ya que, si bien el 70,59% de los proveedores encuestados cree que "Tiene claridad sobre los canales de información que debe utilizar en caso de tener alguna duda sobre un proceso licitatorio", solo el 29,41% percibe que "Las dudas sobre licitaciones son aclaradas de manera precisa y efectiva por parte de los organismos compradores".

Dados los enunciados anteriores, se percibe que los proveedores en general reconocen que la información existe y su acceso no representa una gran complejidad. De hecho, de los proveedores contactados, sólo uno utilizaba a un intermediario privado y todos los demás hacían uso directamente de las herramientas web dispuestas por la Dirección ChileCompra para buscar licitaciones. No obstante, esta percepción de bajo costo en el acceso a la información contrasta con la percepción de alto costo en la comprensión de la información, lo que puede llevar a postulaciones incompletas o inadecuadas, encareciendo la gestión de los proveedores y el proceso de evaluación de los organismos compradores.

Para la adjudicación, el 35,29% de los proveedores declara que "La elaboración de una propuesta para participar en una licitación requiere de pocos recursos y tiempo", lo cual se condice con la dificultad de los mismos para comprender las bases de licitación.

Llama la atención que sólo el 52,94% de los proveedores consultados está de acuerdo con que "Las evaluaciones que realizan los organismos compradores son transparentes". Ello, se explica en parte en cuanto a que 64,71% del mismo grupo declara que "Los criterios de evaluación aplicados para adjudicar las licitaciones son claros y coherentes".

Pese a que el 88,24% de los proveedores percibe que "Los medios de comunicación dispuestos para realizar reclamos son fáciles de utilizar", solo el 29,41% declara que "Las respuestas de los organismos públicos son claras y satisfacen los reclamos realizados".

En esta segunda etapa, asociada a la negociación y adjudicación de la compra pública, los proveedores en general manifiestan un alto costo –en términos de tiempo- en la elaboración de propuestas, lo que resulta análogo a la etapa de formulación de las bases para los usuarios compradores. Llama la atención, asimismo, la desconfianza de parte de los proveedores en el procedimiento de adjudicación de la compra, que se percibe como poco transparente, y que en caso de levantarse reclamos no genera respuestas satisfactorias desde su punto de vista. Esto se asocia, a su vez, con el costo de la gestión de los reclamos recibidos por los compradores, quienes

deben dedicar tiempo a esta labor, pese a que consideran en general poco pertinentes estas solicitudes.

En lo que respecta a los contratos, el 35,29% de los proveedores consultados declara que "Suelen existir cambios entre los productos/servicios solicitados inicialmente y los que son finalmente entregados", incidiendo en los plazos y recursos presupuestados en la propuesta adjudicada.

Finalmente, pese a que un 47,06% de los proveedores señala que "Los plazos de pago me parecen razonables", solo el 23,53% considera que los "Los organismos compradores cumplen con la fecha de pago acordada".

Desde una perspectiva de costos de transacción, los costos de garantía y cumplimiento tienen una particular relevancia para los proveedores en lo relacionado al cobro del servicio prestado. Si bien estos resultados no son homogéneos en todo el sector público, existen una serie de instituciones – particularmente municipios y servicios de salud- donde el cobro por parte de los proveedores no resulta trivial, encareciendo sus futuras actividades producto de esos recursos inmovilizados.

5.4.2 Costos de transacción en convenios marco

Usuarios compradores (operadores y requirentes)

Las adquisiciones vía convenio marco fueron reconocidas tanto por los operadores como los requirentes encuestados como procesos expeditos.

A diferencia de las licitaciones, 80% de los operadores considera que "Consolidar todos los requerimientos de compra de su unidad es una actividad simple y rápida" utilizando convenios marco. La opinión de los requirentes no varía en gran medida, considerando que solo el 56,25% de estos está de acuerdo con la declaración. Esta percepción de costos de gestión de información es notoriamente menor a la percibida en las licitaciones, pese a ser procedimientos análogos.

Por otra parte, existen diferencias de opinión en cuanto a la búsqueda de bienes o servicios disponibles a través de un convenio marco. 80% de los operadores considera que "Buscar bienes o servicios por CM es simple y toma poco tiempo", lo cual difiere con el 50% de los requirentes que posee la misma opinión, en parte por no tener una dedicación exclusiva a las compras de su repartición, y por tanto estar menos habituado al uso del sistema.

Finalmente, al igual que en los procesos licitatorios, existe una baja valoración sobre la información presupuestaria disponible. El 62% de los operadores y 62,5% de los requirentes encuestados señalan que "Tener acceso a la información presupuestaria de su unidad de compra es simple y toma poco tiempo", existiendo unidades que señalaron haber realizado inversiones propias para subsanar esta dificultad.

Usuarios proveedores

En lo que respecta a convenios marco, destaca que parte importante de los proveedores consultados no han participado en ellos, razón por la cual un número bastante bajo de proveedores dieron cuenta de su opinión sobre los temas consultados.

Sin perjuicio de lo anterior, se señala que aquellos proveedores consultados que poseían convenios marco vigente, declaraban que la elaboración de una propuesta para participar de los

convenios era demandante de recursos y tiempo, y que la documentación solicitada no necesariamente era de fácil elaboración. Al consistir esta etapa en una licitación pública, los costos de información y adjudicación son percibidos como análogos a los existentes en las licitaciones de compras públicas convencionales.

Asimismo, durante la operación del servicio, hubo menciones a que la modificación de los productos y precios no era fácil de realizar, y que los organismos públicos no siempre estaban capacitados en el uso de la plataforma, lo que incorpora un costo adicional para los proveedores en materia de dar cumplimiento al contrato firmado para la ejecución del convenio marco.

5.4.3 Costos de transacción en tratos directos

Usuarios compradores (operadores y requirentes)

En relación a las compras por trato directo, nuevamente, persiste la diferencia sobre la sentencia "Consolidar todos los requerimientos de compra de su unidad es una actividad simple y rápida" cuando se desea realizar una adquisición vía trato directo. Mientras que el 70% de los operadores están de acuerdo con aquello, 43,75% de los requirentes encuestados opina lo mismo. Pese a ello, solo el 30% de los operadores y 37,5% de los requirentes consideran que "Levantar los requerimientos de compra de su unidad es una actividad simple y rápida".

Similar a lo que acontece con las licitaciones, el 20% de los operadores y el 43,75% de los requirentes encuestados señalan que "La elaboración de las bases técnicas de un trato directo requiere de pocos recursos y tiempo". Sin embargo, en relación a la declaración "La elaboración de las bases administrativas y económicas de un trato directo requiere de pocos recursos y tiempo", 20% de los operadores están de acuerdo, mientras que el 62,5% de los requirentes señalan acordar con la sentencia.

Ahora bien, 50% de los operadores y 25% de los requirentes consultados señalan que "Buscar proveedores para una compra por trato directo es un proceso sencillo". Asimismo, el 50% de los primeros y el 43,75% de los segundos declaran que "El procedimiento para obtener una resolución de compra por trato directo es sencillo y toma poco tiempo".

Como se esperaba, el 80% de los operadores y el 56,25% de los requirentes encuestados declaran que "Es difícil justificar el uso del trato directo como modalidad de compra", pese a que el 90% y 93,75% de operadores y requirentes, respectivamente, señalan que "La normativa es clara con respecto a los pasos a seguir para realizar una compra por trato directo".

Finalmente, y análogo a lo que acontece con las licitaciones, pese a que el 80% de los operadores y el 81,25% de los requirentes están de acuerdo con que "La toma de razón de Contraloría es un procedimiento necesario para resguardar la legalidad del contrato", solo el 10% de los operadores y el 12,5% de los requirentes consideran que "La toma de razón de Contraloría toma poco tiempo y no afecta el procedimiento de compra" en el caso de los tratos directos.

Desde una perspectiva de costo de transacción, esta modalidad de compras, si bien expuesta a menos formalidades administrativas que las licitaciones, cuenta con un alto costo en acceso y gestión de la información necesaria para realizar la compra, tanto por estar frecuentemente asociada a compras de complejidad particular (por ejemplo: compras de proveedor único), como por requerir de un levantamiento acucioso de requerimientos por la posterior desconfianza

expresad en la fase de adjudicación con respecto a esta modalidad de compra. Estos costos adicionales en la adjudicación se expresan en una ampliamente reconocida alta dificultad en la justificación de su uso, y en la posterior alta valoración del rol de la Contraloría en estas compras como institución que da garantía a la compra, pese a que se reconoce como una institución con un impacto directo en la celeridad de la compra, y por tanto en su costo final en términos de tiempo.

Usuarios proveedores

En relación al trato directo el 58,82% de los proveedores señalaron que llegar a prestar servicios bajo esta modalidad no era una dificultad relevante, ya que generalmente son contactados por clientes previos ya conocidos. No obstante, sólo el 47,06% señaló tener claridad sobre los canales de información a utilizar para solucionar sus dudas, y el 64,71% de ellos que los planteamientos fueron solucionados de forma clara por los compradores. En este sentido, si bien el acceso a la información en las compras por trato directo no representaba necesariamente un costo de transacción relevante para los proveedores, la operación dentro de esta modalidad puede potencialmente repercutir en costos mayores, producto del desconocimiento de los canales de información para gestionar estos procesos de compra.

Un aspecto relevante de los tratos directos, al igual que en las licitaciones, se relaciona al uso de los instrumentos de garantía, ya que si bien se manifiesta que es sencillo obtenerlos, no es igualmente fácil recuperarlos. Si bien se expresa menos como motivo para excusarse de participar de un contrato con el Estado, también existen proveedores que señalaron sus montos como un motivo para desistir. En este sentido, su uso se reconoce como una barrera de entrada por algunos proveedores, así como un costo de cumplimiento relevante en caso de tener dificultades en la recuperación del instrumento.

Finalmente, los proveedores también apuntan a plazo de pagos poco razonables, y a que no siempre se cumple con la fecha de pago acordada, lo que al igual que en las licitaciones, representa un costo adicional de cumplimiento para los proveedores, que ven recursos inmovilizados durante el periodo en que esperan que se concrete su pago.

5.5 Síntesis de los resultados

Los costos de transacción, de acuerdo a la definición teórica adoptada en este trabajo, se relacionan a aquellos costos relacionados a la ocurrencia de una transacción en el mercado. De esta forma, se convierten en una herramienta conceptual relevante para comprender qué procesos o actividades se asocian con el éxito de una compra pública.

De acuerdo a la información levantada en este trabajo, la percepción del costo del proceso de compra no es homogénea entre los distintos actores involucrados en él, ni tampoco entre las distintas modalidades de compras públicas disponibles. En ese sentido, distintos actores enfrentan costos diferentes en los distintos procedimientos existentes en la institucionalidad vigente. Las licitaciones tienen una percepción de mayor dificultad relativa que el trato directo, y este que las compras por convenio marco. No obstante, esta percepción varía de acuerdo al tipo de entrevistado, siendo los compradores quienes por experiencia señalan tener menos dificultades con el proceso de compra. Asimismo, también existen diferencias de percepción por el lado de los proveedores, quienes, si bien valoran la existencia de información pública y procedimientos conocidos, también señalan problemas en la operación de estos mecanismos, así como en la facilidad para manejar la información existente.

Es importante notar que, desde enfoques metodológicos distintos, los resultados de compradores y requirentes de este cuestionario guardan cierto grado de similitud con los resultados de la Encuesta de Satisfacción de Compradores aplicados en este estudio. En efecto, en la pregunta 36 de dicho instrumento, que pide evaluar qué tan altos o bajos considera el encuestado que son los costos de las compras mediante licitación, convenio marco y trato directo, el uso de convenio marco resulta claramente percibido como el más económico, y las licitaciones como el método más costoso, quedando el trato directo como una modalidad de costo intermedio.

Por el lado de las licitaciones, compradores y requirentes apuntan sus mayores dificultades en las actividades de la redacción y aprobación de las bases, así como la adjudicación y posterior redacción del contrato con la contraparte. En esta modalidad de compra, el rol jugado por la Contraloría si bien es valorado como un garante necesario, es a su vez considerado lento y que retrasa de forma considerable las compras. En el caso de los proveedores, las mayores dificultades percibidas se relacionan con la dificultad en la comprensión de las bases de la licitación, la interacción (dudas y reclamos) con los organismos compradores, y la incertidumbre con respecto a la fecha efectiva de pago.

A diferencia de las licitaciones, las compras a través de convenios marco tienen una percepción de bastante menor complejidad, e incluso tareas que son análogas –como el levantamiento de los requerimientos- son descritas como menos complejas bajo esta modalidad por parte de compradores y requirentes. No obstante, esta menor dificultad promedio tiende a ocultar ciertas dificultades percibidas en algunas actividades específicas, tales como la búsqueda y comparación de producto a través de la plataforma de compras, cuya operación no se consideró trivial especialmente por usuarios requirentes. En el caso de los proveedores existe una mayor percepción de costo en el convenio marco, en gran medida porque su interacción con esta modalidad de compra se inicia en la licitación y no en la transacción misma. No obstante, la operación del convenio también se enfrenta a dificultades, tales como la dificultad en la modificación de precios y productos.

En el caso del trato directo, las actividades de mayor complejidad descritas por los usuarios compradores son las relacionadas a la elaboración de los términos de referencia, así como los tiempos de espera asociados al rol garante de la Contraloría, y los propios procesos internos de la organización, ante los cuales la justificación del trato directo puede no ser trivial y generar demoras en la compra. En el caso de los proveedores, si bien expresan dificultades en varias etapas genéricas del proceso de compra, donde manifiestan sus mayores complicaciones es en lo relacionado a la recuperación de los instrumentos de garantía solicitados en los contratos. De hecho, en esta modalidad de compra, los montos solicitados como garantía son descritos como un motivo frecuente para abstenerse de un contrato.

A partir de la información levantada, se concluye que los distintos actores involucrados en el procedimiento de compra enfrentan costos relevantes –y no necesariamente los mismos- para llevar a cabo una adquisición exitosa. Existen diversas actividades que son necesarias para la compra para todos los usuarios del sistema, pero cuyo desarrollo presenta una alta complejidad y que puede llevar al fracaso de la compra en caso de que existan errores en ellas. En este trabajo se identificó la percepción de los usuarios en una serie de estas actividades, de forma de comprender los principales costos asociados por ellos al procedimiento de compras.

6 DISEÑO CONCEPTUAL DEL PROCESO DE ADQUISICIONES PÚBLICAS

En el siguiente capítulo se describe de manera detallada el diseño conceptual de los procesos de adquisición en el Sector Público, así como una serie de propuestas para fortalecer dichos procesos en el contexto chileno.

6.1 Conceptualización del proceso y propuestas de fortalecimiento

6.1.1 Objetivo general de los procesos de adquisición en el sector público

Para efectos del presente estudio, las adquisiciones en el sector público (adquisiciones públicas) son procesos ejecutados por las instituciones y organismos del Estado con el objeto de provisionarse de los bienes y/o servicios necesarios que le permitan garantizar la creación de valor público[16].

Siguiendo lo propuesto por Williamson (1996)[17], se espera estos procesos se centren en **garantizar el éxito de las adquisiciones con los menores costos de transacción posibles**. Los costos de transacción se dividen, según Williamson (1976), en tres grupos.

- Costos de información. Estos hacen referencia al costo que tienen compradores y vendedores para informarse sobre aspectos como la calidad del producto o servicio, así como de los procesos involucrados en la transacción.
- Costos de negociación. Se refieren a aquellos costos en que incurren compradores y vendedores para cerrar exitosamente una transacción. Estos consideran tanto costos monetarios directos de la operación, como no monetarios (tiempo, desplazamientos u otros).
- Costos de aseguramiento y garantías. Una vez concretada una transacción, existen costos para garantizar que el producto o servicio efectivamente cumpla con lo que prometió ser.

Al respecto, y tal como se describirá más adelante, se señala que el éxito de una adquisición es efectivo en la medida que se dé cumplimiento a los requerimientos declarados. Estos requerimientos se generan para atender a definiciones de distinta naturaleza, tanto operativas como de política pública u otras contingentes. Por lo que el éxito de una adquisición es un juicio subjetivo y particular que depende al requerimiento que le da origen.

[16] El valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de sus servicios, regulaciones y otras acciones (Benington & Moore, 2011). De una manera amplia, el valor público puede darse de diversas formas (Kelly, Mulgan, & Muers, 2002), ya sea a través de la creación servicios más eficientes, de mayor calidad, y que aumenten la satisfacción de los ciudadanos; generando impactos sociales deseables, tales como mayor cohesión, equidad, seguridad, o bien salud, educación, entre otros aspectos; o bien fortaleciendo la confianza y legitimidad de los ciudadanos sobre la provisión de Servicios Públicos.

[17] Entre otros puntos, a Economía de los Costos de Transacción (ECT) difiere de Microeconomía Neoclásica (MN) en que mientras la MN reconoce la maximización del beneficio o la minimización de costos como criterios de eficiencia, la ECT asume que no existen soluciones óptimas absolutas, limitando el concepto de "eficiencia óptima" a aquel permite generar beneficios en cuanto no exista otra alternativa mejor.

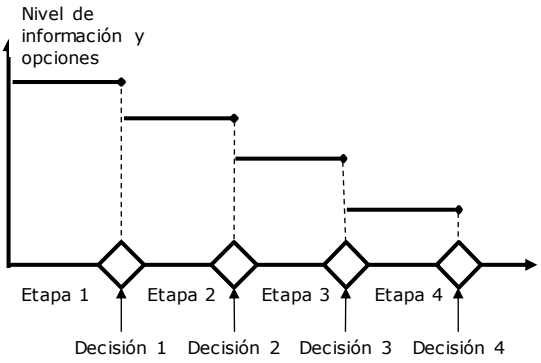
6.1.2 Modelos referentes utilizados para el diseño conceptual

Entendiendo la particularidad que puede surgir en cada proceso de adquisición, el diseño conceptual propuesto se elabora siguiendo dos modelos que, a juicio del Equipo de Proyecto, permiten reducir los costos de transacción de los procesos de adquisiciones.

- Modelo *Stage-gate 2nd Generation*. Este modelo hace referencia a procesos donde el nivel de información y opciones se reduce a través de la toma sucesiva de decisiones. En este caso, la aplicación de este modelo se expresa en la secuenciación de etapas que permitan a los compradores del Estado una correcta caracterización y especificación de requerimientos, disponiendo de información suficiente para llevar a cabo procesos de adquisición exitosos y al menor costo de transacción posible.
- Modelo *Action Workflow Loops*. Se refiere a un modelo que permite gestionar conversaciones en ciclos recursivos para responder a condiciones de satisfacción de clientes y proveedores. Para efectos del presente trabajo, las etapas del modelo conceptual han sido organizadas de forma análoga a la propuesta en dicho modelo.

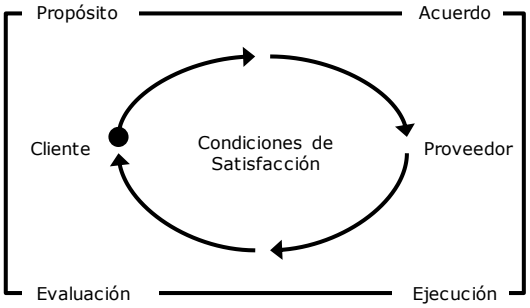
Ilustración 6-1: Modelos de referencia para el diseño conceptual de un proceso de adquisición en el Sector Público.

Modelo "Stage-gate 2nd Generation"



Fuente: Elaboración propia en base a Cooper (1994).

Modelo "Action Workflow Loops"



Fuente: Medina-Mora, Winograd, Flores, & Flores (1992), p. 282.

Fuente: Elaboración propia.

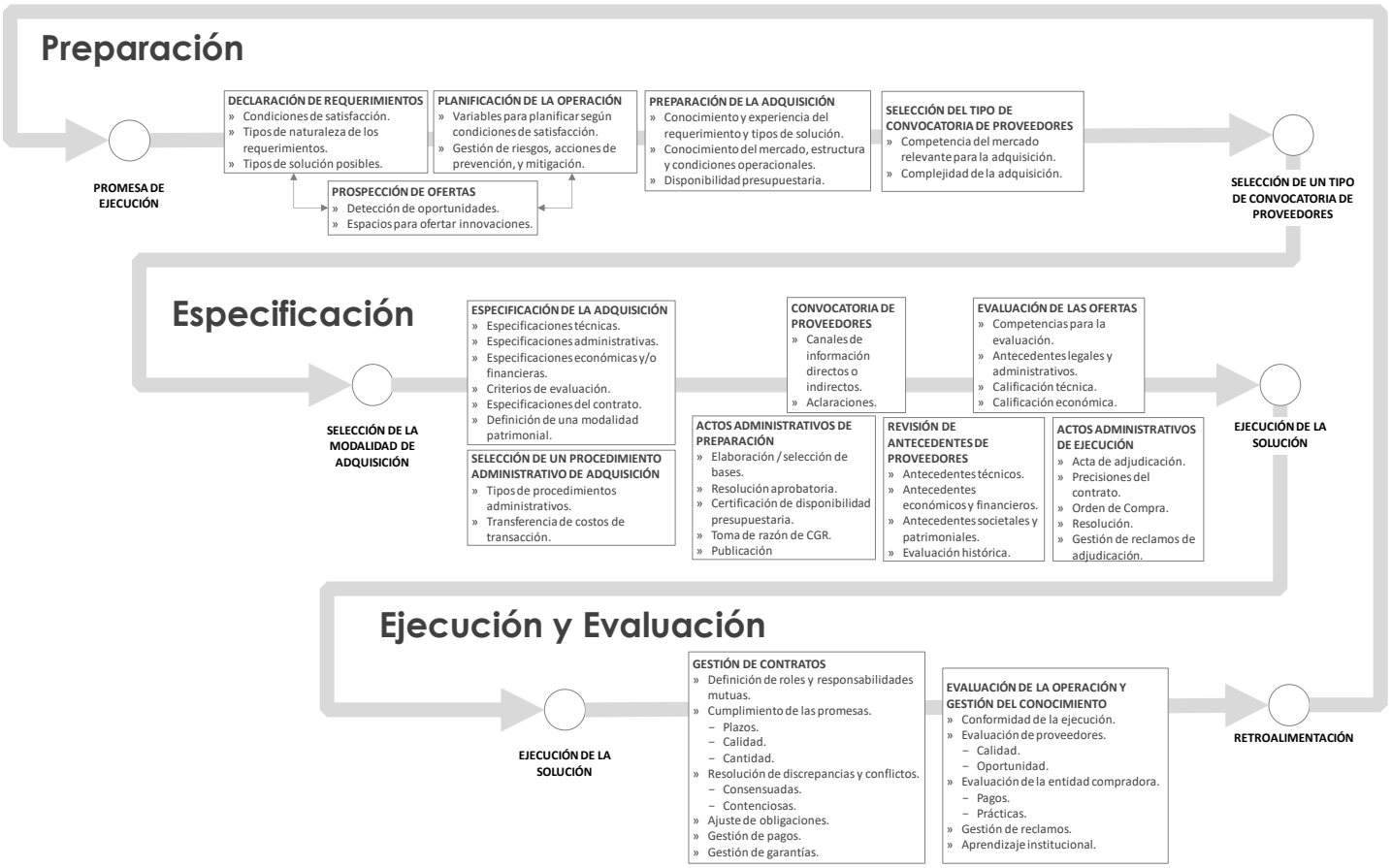
6.1.3 Descripción general del proceso de adquisiciones en el Sector Público conceptualizado

Atendiendo a los antecedentes documentales, las entrevistas a expertos (nacionales e internacionales), resultado de las encuestas de satisfacción a usuarios compradores, y resultados del cuestionario de costos de transacción, el Equipo de Proyecto ha elaborado un diseño conceptual que describe el proceso de adquisiciones en el Sector Público.

Tal como se mencionó, el criterio fundamental para este diseño conceptual es ***garantizar el éxito de las adquisiciones con los menores costos de transacción posibles***.

En términos generales, el proceso de adquisiciones públicas se divide en tres **sub-procesos** (especificación, negociación, y ejecución y evaluación), los cuales se componen de **etapas** que en muchos casos se ejecutan en paralelo. Sin perjuicio de lo anterior, y para efectos de una mejor comprensión del lector, el diseño conceptual del proceso de adquisiciones públicas se describe de manera secuencial, lo que se grafica en la siguiente ilustración.

Ilustración 6-2: Diseño conceptual de los procesos de adquisición en el Sector Público.



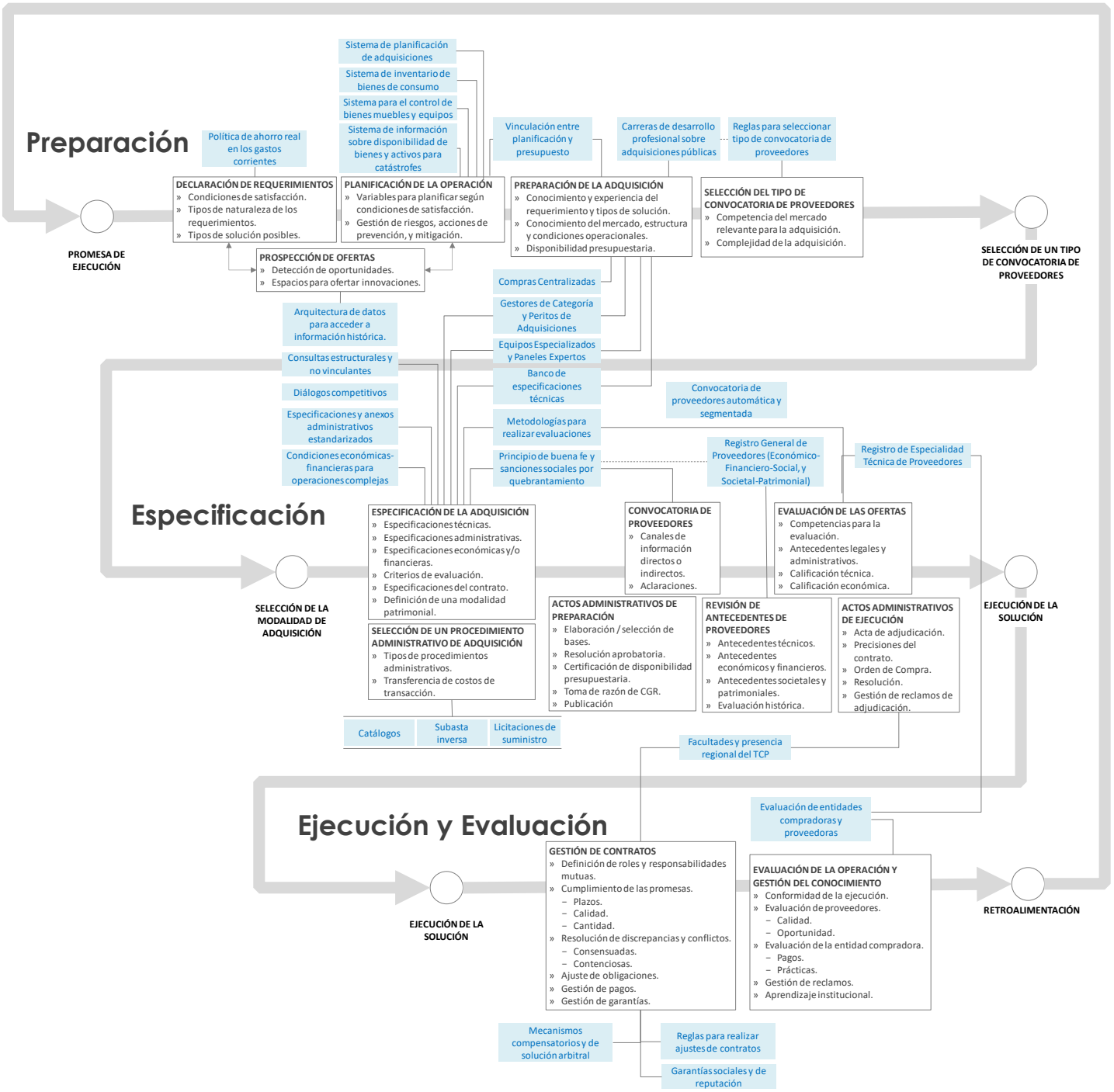
Fuente: Elaboración propia.

6.1.4 Propuestas de fortalecimiento en el contexto del Sector Público chileno

De manera complementaria, en cada etapa del diseño conceptual se detallan diversas propuestas que buscan fortalecer el proceso de adquisiciones públicas en el contexto chileno.

Si bien diversas propuestas no se relacionan exclusivamente con una etapa, tal como se muestra en la Ilustración 6-3, dichas propuestas se describen de manera secuencial según se resumen en la Tabla 6-1.

Ilustración 6-3: Relación de las propuestas para fortalecer el proceso de adquisiciones públicas en el contexto chileno con el diseño conceptual.



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6-1: Resumen de las propuestas para fortalecer el proceso de adquisiciones públicas en el contexto chileno.

Sub- procesos	Etapas	Propuestas de fortalecimiento
Preparación	Declaración de requerimientos	Modificar el sistema de adquisiciones a fin de fomentar el ahorro real en los gastos corrientes.
	Planificación de adquisiciones	Fortalecer el sistema de planificación de adquisiciones.
		Fortalecer los sistemas de inventario de bienes de consumo.
		Fortalecer los sistemas para el control de bienes muebles y equipos.
		Implementar un sistema de información sobre disponibilidad de bienes y activos para catástrofes.
	Prospección de ofertas	Fomentar la práctica de realizar consultas al mercado (estructurales y específicas).
		Diseñar e instalar un mecanismo de consultas vinculantes (*diálogos competitivos*).
		Diseñar arquitectura de datos para acceder a información histórica fidedigna.
	Preparación de la adquisición	Crear una carrera de desarrollo profesional sobre adquisiciones públicas.
		Vincular la planificación de las adquisiciones con el control de la ejecución presupuestaria.
		Instalar la práctica de realizar adquisiciones conjuntas a través de diversos mandatarios.
		Crear roles de gestores de categoría y peritos de adquisiciones.
		Incentivar la constitución de equipos especializados y paneles de expertos.
		Crear un banco de especificaciones técnicas.
	Selección del tipo de convocatoria de proveedores	Difundir el uso de reglas específicas para seleccionar el tipo de convocatoria de proveedores.
Especificación	Especificación de la adquisición	Fomentar la aplicación del principio de buena fe y sanciones por su infracción.
		Estandarizar especificaciones y anexos administrativos.
		Instalar la práctica de análisis sobre condiciones económico-financieras de proveedores para operaciones complejas.
		Actualizar metodologías para evaluar oferta de proveedores.
	Selección de un procedimiento administrativo de adquisición	Incorporar nuevos procedimientos administrativos de adquisición (catálogo*, subasta* inversa*, licitación de suministros* tarifados*).*
	Actos administrativos de preparación	-
	Convocatoria de proveedores	Realizar convocatorias de proveedores en forma automática y segmentada.
	Revisión de antecedentes de proveedores	Profundizar el registro general de proveedores.
	Evaluación de las ofertas	Crear un registro de especialidad técnica de proveedores.
	Actos administrativos de ejecución	-
Ejecución y evaluación	Gestión de contratos	Aumentar facultades del Tribunal de Contratación Públicas y su presencia regional.
		Crear mecanismos compensatorios y de solución arbitral frente a fallos del Tribunal de Contratación Pública
		Definir reglas para aceptar ajustes de contratos durante la ejecución.
		Evaluar el uso de socialización del comportamiento y reputación de proveedores.
	Evaluación de la operación y gestión del conocimiento	Definir mecanismos para evaluar entidades compradoras y proveedor

Fuente: Elaboración propia.

6.2 Preparación

6.2.1 Declaración de requerimientos

Conceptualización

La primera etapa de un proceso de adquisición pública es la declaración de requerimientos de adquisición. Un requerimiento es un conjunto de condiciones de satisfacción que requieren ser cumplidas para concretar las promesas de ejecución de planes y programas del Estado, lo cual va más allá de una simple solicitud para comprar un bien determinado o contratar un servicio particular.

Las condiciones de satisfacción de un requerimiento dependen del contexto en el cual se generan, y pueden ser categorizados según se resume en la siguiente tabla.

Tabla 6-2: Contextos que generan requerimientos de adquisición.

Contexto	Descripción	Ejemplo
Operaciones rutinarias	Se refiere a las operaciones básicas de una institución pública para garantizar su funcionamiento.	Impresión de documentos; limpieza de baños; uso de artículos de oficina.
Programas y funciones permanentes	Hacen alusión a las actividades asociadas a los programas y funciones que ejecutan las instituciones para dar cumplimiento a políticas públicas que se han mantenido en el tiempo.	Vacunación de niñas/os en el marco de la "Campaña de Invierno" del Ministerio de Salud.
Programas de gobierno	Representa los programas de gobierno que son priorizados en cada período presidencial y que están recién comenzando.	"Vivir Sano", "Sonrisa de Mujer"
Inversiones de reposición	Se refiere a las inversiones que son requeridas por las instituciones públicas para reemplazar activos e infraestructura pública.	Recambio del mobiliario desgastado; instalación de nuevas alfombras.
Proyectos de inversión	Hace alusión a los proyectos ejecutados por el Estado para el desarrollo de infraestructura o equipamiento público.	Construcción de puentes; pavimentación de caminos; construcción jardines infantiles
Contingencias	Representa aquellos eventos no planificados, originados por razones externas a una institución o falta de prevención de la misma, y de urgencia generalmente.	Problemas de voltaje que funde el hardware de los computadores en una oficina; quiebre de stock de un determinado medicamento que requiere ser utilizado.
Catástrofes	Eventos desastrosos causados por la naturaleza.	Terremotos y tsunamis, desprendimiento de laderas por lluvias intensas

Fuente: Elaboración propia.

A fin de cumplir con los requerimientos declarados, el Estado puede disponer de recursos (humanos, tecnológicos, y financieros) para adquirir soluciones fuera de su institucionalidad. Estas soluciones, provistas por organismos proveedores (privados, públicos, o no gubernamentales sin fines de lucro), pueden ser agrupadas según la siguiente tipología.

Ilustración 6-4: Tipos de soluciones posibles de adquirir para responder a un requerimiento.

Tipo	Descripción	Ejemplo
Bienes estándares	Se refiere a bienes de amplio conocimiento, fácil disponibilidad, sin tener mayor relevancia la marca u origen de los mismos.	Lápices a tinta; hojas de impresión; café.
Servicios estándares	Hace alusión a prestaciones de servicios convencionales, donde existe una oferta garantizada.	Aseo de baños, vigilancia de un recinto; mensajería de documentos.
Bienes no estándares	Representa bienes que requieren especificaciones detalladas dada su propia naturaleza.	Textos escolares para estudiantes de colegios públicos; medicamentos especializados para tratar enfermedades catastróficas.
Servicios no estándares	Se refiere a prestaciones de servicios poco convencionales, generando condiciones de satisfacción de no fácil cumplimiento.	Relleno de tubos de oxígeno en hospitales públicos; limpieza de balizas de ambulancias.
Solución mixta	Integraciones con algún grado de complejidad a partir de bienes y servicios, estándares y/o no estándares, que requieren de una especificación singular para responder a un requerimiento.	500.000 lápices de mina 2B (bien estándar) distribuidos en 500 puntos en las 15 regiones del país (servicio no estándar).
Problema y diseño	A diferencia de las otras soluciones, aquí se planea un problema y se delega el diseño de una solución.	Diseño de una metodología para licitar la distribución de raciones de alimentación escolar.

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, los procesos de adquisición pública buscan que el Estado logre aprovisionarse de soluciones que respondan a los requerimientos que surgen a partir de su propio quehacer. Para que ello ocurra con la mayor probabilidad de éxito posible, la gobernanza que rija dichos procesos y las herramientas dispuestas para su operación deben generar los menores costos de transacción en los usuarios que interactúan en el proceso en cuestión.

Propuesta(s) de fortalecimiento en el contexto chileno

A la luz de la información levanta en el presente estudio, se devela que el ahorro de precios que puede lograrse en los procesos de adquisiciones es un objetivo deseable pero que no ha podido implementarse del todo.

Tabla 6-3: Información relevante para propuestas sobre Declaración de requerimientos.

Fuente	Información relevante
Encuesta de satisfacción a usuarios compradores	▪ Del total de compradores encuestados, 10,95% considera el "Ahorro de fondos públicos (eficiencia)" como el principio ordenador en el proceso de adquisiciones públicas. Ello contrasta con el 61,19% de la muestra que seleccionó la "Transparencia en las operaciones de compra" como principio rector (pregunta 3). ▪ Si bien 52,74% de los compradores encuestado considera que la "Eficiencia en el uso de recursos públicos" es un propósito que se cumple actualmente en los procesos de adquisición, ocupa la posición 7 de 10 propósitos consultados. Análogamente, el propósito "Precios competitivos" se considera cumplido por un 49,75% de la misma muestra de compradores, ocupando la posición 9 de 10 propósitos consultados (pregunta 4).
Entrevista a expertos y actores relevantes	▪ Lo anterior, podría explicarse en base a lo detectado en las entrevistas a expertos y actores relevantes del sistema de adquisiciones públicas, donde se señala que la búsqueda de ahorros sustantivos en los procesos de adquisiciones se contrapone a la lógica de administración presupuestaria, es decir, ejecución anual completa (Informe 2, sección 2.3.2).

Fuente: Elaboración propia.

Propuesta 1. Modificar el sistema de adquisiciones a fin de fomentar el ahorro real en los gastos corrientes.

El Equipo de Proyecto propone crear una política de incentivo al ahorro real en la ejecución en los gastos corrientes, y fomentar que el ahorro logrado sea redestinado a materias primordiales de solución para las personas.

En la operación actual, si bien existe una valoración "moral" por alcanzar precios y costos menores (ahorro) en los procesos de adquisiciones públicas, no existen la posibilidad de redestinar recursos por ahorro y eficiencia ni tampoco existen incentivos de reconocimiento de dicho logro. En efecto, los ahorros reales que se pueden lograr por eficiencia del abastecimiento, se convierten en saldo presupuestario que terminan gastados de manera forzada ante la amenaza de reducciones de presupuesto en los períodos siguientes.

De este modo, esta propuesta reduce los costos de transacción en el ámbito de información y negociación, en cuanto pone mayor incentivo a la búsqueda de eficiencia en precios y en el proceso de adquisiciones completo, generando a su vez ganancias de reputación para las entidades compradoras en cuanto contribuyen con recursos para fines superiores de la gestión pública.

Adicionalmente, este mecanismo permite una mayor eficiencia en el uso de los recursos, y menor costo de transacción evitando que se generen procesos de adquisiciones presionadas por la necesidad de cumplir con la totalidad del presupuesto anual con la consiguiente probabilidad de errores de especificación, falta de pertinencia de los bienes y servicios adquiridos, la sobrecarga de trabajo y el dispendio de recursos escasos.

Esta propuesta, a modo de sugerencia, es abrir una conversación con las autoridades de la Dirección de Presupuestos, proponiendo reglas de reasignación de los saldos presupuestarios de subtitulo 22, en beneficio de trasladar excedentes a períodos siguientes, mejorar las condiciones de trabajo, estimular el perfeccionamiento u otros mecanismos de reconocimiento a los responsables de las mejoras de gestión. Esta iniciativa supone una modificación sustantiva de la administración presupuestaria, que ha instalado en el sentido común, una sinonimia entre ahorro y castigo para las autoridades responsables de la ejecución de los recursos asignados. A modo de ejemplo, un reconocimiento al Servicio por liberar recursos de gastos corrientes destinados a reforzar un programa de gobierno de mejoramiento de condiciones de equidad, protección ante vulnerabilidad o similares, puede impactar positivamente sobre el clima organizacional o la valorización de la contribución del trabajo público al bienestar del país.

6.2.2 Planificación de adquisiciones

Conceptualización

Entendiendo que la mayor parte del quehacer del Estado no es azaroso (excepto la respuesta ante catástrofes naturales), la declaración de requerimientos debiese continuar en una planificación de adquisiciones. Esta planificación debe ser entendida como un plan general de cómo debiesen estructurarse los procesos de adquisiciones para cumplir los requerimientos declarados.

A modo de ejemplo, algunas variables generales que pueden ser planificadas son las siguientes.

- Plazos estimados, fechas límites, y responsables para garantizar una adquisición exitosa.

- Características de la solución al requerimiento.
- Presupuesto estimado para la adquisición.
- Logística requerida.

El detalle de la planificación de una adquisición podrá ser más (o menos) precisa de acuerdo al grado de conocimiento y certeza que se tenga sobre lo que se desea adquirir. Para ilustrar esta idea, considerar los siguientes ejemplos.

- Es de esperar que la operación rutinaria de una institución pública gatille requerimientos que tienen condiciones de satisfacción bien definidos, y que en su mayoría podrían cumplirse mediante la adquisición de bienes y servicios estándares. En este caso, la planificación de adquisiciones se traduce en una caracterización detallada.
  - Responsable de la adquisición.
  - Descripción de bienes o servicios.
  - Volumen de compra.
  - Presupuesto (total y unitario).
  - Modalidad y materialidad de la adquisición.
  - Fecha de adquisición.
  - Logística.
- Es razonable suponer que los programas de gobierno generen requerimientos cuyas condiciones de satisfacción no se encuentran completamente definidas, sean altamente complejas, o bien se desconozca el mercado relevante donde buscar soluciones. En este escenario, la planificación de adquisiciones debiese centrarse en detallar y programar las actividades necesarias para cumplir con las promesas de ejecución, considerando elementos tales como:
  - Fecha límite para cumplir el requerimiento.
  - Plazos para preparar la operación.
  - Plazos para la elaboración de especificaciones.
  - Plazos para la selección de proveedores.
  - Plazos para la ejecución de contrato.

Todo lo anterior debe ser complementado con un análisis de los riesgos más relevantes que pueden incidir en el éxito de las adquisiciones, complementando con acciones preventivas para evitar dichos riesgos, y acciones de contingencia en caso de que el riesgo ocurra.

Propuesta(s) de fortalecimiento en el contexto chileno

Ahora bien, la información recolectada durante el presente estudio, da cuenta de la necesidad de fortalecer este sistema de planificación, tanto para su elaboración como uso.

Tabla 6-4: Información relevante para propuestas sobre Planificación de las adquisiciones.

Fuente	Información relevante
Encuesta de satisfacción a usuarios compradores	▪ Respecto a los Planes de Compra, el 64,18% de los compradores encuestados señala que la "Falta de coordinación interna para su elaboración", y el 57,21%, la "Falta de participación para su elaboración", son las principales dificultades para realizar una planificación anual de adquisiciones (pregunta 9). ▪ El 43,78% de los compradores consultados señala que el actual plan anual de compras se representa con las frases "Es una guía de poca utilidad" o "Es sólo un trámite" (pregunta 10).
Cuestionario de costos de transacción	▪ Para el desarrollo de licitaciones, el 57,69% de los usuarios compradores (operadores y requirentes) en la está en desacuerdo con la sentencia "Levantar los requerimientos de compra de su unidad es una actividad simple y rápida" (sentencia 1, cuestionario "compradores") En el contexto de tratos directos, este porcentaje aumenta en 65,38% (enunciado 46, cuestionario "compradores"). ▪ Por otra parte, el porcentaje de usuarios compradores (operadores y requirentes) que declaran estar en desacuerdo con la sentencia "La consolidación de todos los requerimientos de compra de su unidad es una compra simple y rápida" es 50,00% para el caso de licitaciones (sentencia 3, cuestionario "compradores"), y 46,15% en el caso de tratos directos (enunciado 48, cuestionario "compradores").
Grupos focales	▪ En los grupos focales realizados con usuarios compradores, donde se señaló que el plan de compra constituye más una formalidad que una verdadera herramienta de gestión. Una explicación es porque el plan de compra cuenta con un diseño muy genérico que no permite capturar la complejidad de las adquisiciones. Adicionalmente, se menciona la falta de tiempo y la escasa fiscalización de su uso como razones que inciden negativamente en la valoración de los planes de compra (Informe 2, sección 2.3.2). ▪ Uno de los elementos destacados por usuarios compradores es la falta de herramientas informáticas disponibles para elaborar ejecutar los planes anuales de adquisición. Al respecto los compradores mencionan el problema de tiempo e ineficiencia que produce hacer la planificación anual de forma "manual", con un registro paralelo donde se rescate y traspase información a todas las áreas. Se plantea que tener un sistema automatizado que entregue información adecuada por área del organismo respecto a compras sería de gran utilidad (Informe 2, sección 2.3.2). ▪ Sin perjuicio de lo anterior, se destaca el caso de CENABAST con la implementación de un software para monitorear disponibilidad de productos y demanda de los mismos, permitiendo realizar una mejor agregación de demanda y, por ende, un plan de compra más ajustado. Dicho software recoge información proveniente de distintas instituciones y se envía la alarma cuando los pedidos se desvían en demasía de la demanda regular de los años anteriores (Informe 2, sección 2.3.2). ▪ Por último, desde la perspectiva de los proveedores, los planes de compras que encuentran en la plataforma no les reporta una gran ayuda para preparar sus stocks para ofertar bienes específicos en determinadas fechas. Aluden a que los plazos de dichos planes no se cumplen en la práctica, y señalan que muchos de los planes son muy genéricos en cuanto a qué bienes se van a comprar, por lo que no pueden anticiparse a las solicitudes de compra (Informe 2, sección 2.3.2).

Fuente: Elaboración propia.

Propuesta 2. Fortalecer el sistema de planificación de adquisiciones.

Se propone fortalecer el actual sistema de planificación de adquisiciones (Plan Anual de Compras, PAC) e instalar su uso como una práctica en las instituciones públicas.

Aun cuando exista un sistema de planificación de adquisiciones, un uso parcial o incorrecto de éste fuerza a los organismos públicos a tomar decisiones "fragmentadas" y con mayor frecuencia, aumentando la carga laboral de los compradores públicos para identificar y definir requerimientos. Por lo tanto, un sistema de planificación de adquisiciones utilizado de manera correcto da la posibilidad de ordenar y balancear cargas de trabajo administrativo en cuanto a las adquisiciones y minimizar las contingencias.

Por otro lado, no disponer de información adecuada sobre las adquisiciones en el mediano y largo plazo aumentaría los costos de negociación de las adquisiciones en el corto plazo. Ello, ya que si no se conoce cuál es el potencial gasto futuro, aumenta la incertidumbre sobre cuál es la restricción presupuestaria correcta en el presente. De este modo, un sistema de planificación de adquisiciones permitiría ordenar el manejo de inventarios, estimar futuros flujos de caja y ciclos de pago.

Adicionalmente, un sistema de planificación de adquisiciones permitiría informar a proveedores sobre las necesidades de abastecimiento de los organismos públicos. Por lo tanto, un uso adecuado de dicho sistema debiese permitir a potenciales proveedores a prospectar oportunidades y eventualmente tomar acciones respecto de sus expectativas de negocios.

En síntesis, la presente propuesta reduce (i) los costos de información de compradores para definir los requerimientos en el largo plazo, (ii) los costos de negociación de compradores en las adquisiciones en el corto plazo, y (iii) los costos de información de usuarios proveedores para prospectar oportunidades de negocios con el Estado.

Un efecto adicional de esta propuesta es una mejor "rendición de cuentas" (*accountability*) relativa a las adquisiciones de los organismos públicos dado que se reduce la discrecionalidad en la toma de decisiones. En efecto, Basheka (2008) da cuenta a partir de información sobre adquisiciones realizadas por municipios en Uganda que existe una relación positiva entre la existencia de una planificación de adquisiciones y el *acountability* de las mismas (Basheka, 2008).

Todo lo anterior requiere de una exigencia de obligatoriedad controlable (el PAC puede ser modificado por la administración cada vez que así lo resuelta), acompañada de una campaña de difusión de sus beneficios y de entrenamiento del personal involucrado desde la formulación de los requerimientos hasta su concreción material.

Cabe señalar que el contenido de un sistema de planificación de adquisiciones debe relativizarse según la complejidad de cada requerimiento, nivel de especificación que exista de éste, y el conocimiento que se tenga sobre potenciales soluciones. Por ejemplo, requerimientos que suponen la adquisición de bienes estándares debiese considerar información como volumen de compra, fecha de adquisición, monto estimado, y otra información relevante. Por su parte, si un requerimiento demanda de una solución compleja que requiere de una licitación, el sistema de planificación debiese registrar plazos para la preparación y elaboración de especificaciones, fecha de publicación, período esperado para la ejecución de contratos, etc.

Finalmente, el ajuste normativo de esta propuesta está referido solamente a la exigencia de control de gestión del Plan de Compras, lo que puede ser especificado a nivel del Reglamento. Igualmente, un plan de compras plurianual que puede asociarse a los diversos gobiernos, a fin de incentivar el control de gestión y el ahorro eficiente.

Propuesta 3. Fortalecer los sistemas de inventario de bienes de consumo.

Aun cuando es posible encontrar sistemas de información de manejo de inventarios, que permiten controlar existencias, mermas, obsolescencias o vencimientos, entradas y salidas, se propone fortalecer dichos sistemas donde existan y promover su instalación donde sea necesario. Con ello se busca planificar y racionalizar la cantidad de pedidos de reposición en el año, reducir los costos de almacenamiento y reposición y otros conexos. Si bien estos sistemas están parcialmente

instalados en algunos Servicios Públicos, se requiere avanzar hacia una estándar exigible que alimente decisiones para la elaboración de los Planes de Compra o para las decisiones presupuestarias, limitando la eficiencia del gasto.

Lo anterior requiere de evaluación de opciones, ya que la tecnología hace posible pensar en soluciones compartidas e integradas donde se pueden generar ventajas adicionales de apoyo y respaldo en la provisión de bienes en zonas de menor acceso o sometidas a inclemencias circunstanciales, racionalizar y distribuir excedentes y otros beneficios asociados al trabajo colaborativo.

Para desarrollar e implementar esta propuesta se requiere de voluntades políticas, ajustes administrativos menores, capacitaciones e instalación de prácticas en los funcionarios responsables de estos procesos, para quienes el proceso de instalación puede generar inconvenientes.

Esta propuesta, que es complementaria a la anterior, incide positivamente en la reducción de los costos de transacción, en tanto la información puede ser utilizada para disminuir los costos de negociación en sus componentes de preparación y formulación de procesos de adquisición.

Al igual que la propuesta anterior, se requieren ajustes normativos similares, en su mayor exigencia, para trabajar en esta recomendación. Ello se detalla en el siguiente capítulo referido a las recomendaciones para implementar las presentes propuestas.

Propuesta 4. Fortalecer los sistemas para el control de bienes muebles y equipos.

Pese a que es posible encontrar sistemas de control de activos fijos en la contabilidad de determinados Servicios Públicos, es recomendable promover la existencia y/o fortalecimiento de sistemas de información de manejo de inventarios de bienes muebles y equipos, con un propósito de control y planificación, especialmente para efectos de organizar y planificar compras de reposición, con ventajas operacionales y presupuestarias.

Esta propuesta está enfocada en lograr una mejor gestión de los planes de reposición de activos fijos una vez que se ve agotada su vida útil efectiva, anticipando las demandas presupuestarias y las cargas de trabajo asociadas a los procesos de adquisición. Adicionalmente, un buen sistema de control de activos fijos permite conocer detalladamente costos de mantenimiento, insumos e incluso de operación y capacitación, lo que permite construir vectores de costos totales de propiedad, que se sugieren más adelante.

De lograrse lo anterior, se disminuyen los costos de transacción en cuando al acceso a información (mayor capacidad de planificación), lo cual incide en menores costos de negociación (mejor estimación de los costos reales de los bienes muebles y equipos).

Cabe señalar que los sistemas de control de bienes muebles y equipos constituyen herramientas estándares en diversas industrias, siendo prácticas estándares de la gestión de activos productivos.

Dado el alcance del Estado, esta recomendación debe traducirse en el desarrollo de una herramienta tecnológica, donde su uso no considera ajustes normativos, salvo que se determine que su utilización sea de carácter obligatorio.

Propuesta 5. Implementar un sistema de información sobre disponibilidad de bienes y activos para catástrofes.

Se propone implementar un sistema de información que permita a acceder a información sobre la disponibilidad de bienes y activos en situaciones de catástrofes. Esta propuesta apunta a reducir los costos de información en la toma de decisiones de los organismos responsables de dar una respuesta inmediata y coordinada ante situaciones catastróficas (como la Oficina Nacional de Emergencia y Protección Civil (ONEMI) y la Corporación Nacional Forestal (CONAF)), y aquellas a cargo de la restauración en el mediano plazo de zonas afectadas (como Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Vivienda y Urbanismos, y otros).

Una alternativa para ello es realizar alianzas de tipo público-privada donde se solicite a proveedores de productos y servicios para catástrofes informar semanalmente la disponibilidad de un determinado número de ítems en una plataforma tecnológica específica. El incentivo para los proveedores está en la oportunidad de negocios que surgirían en situaciones catastróficas, considerando que los organismos públicos podrían realizar tratos directos con aquellos proveedores donde exista certeza sobre el stock de un determinado producto o servicio.

Un segmento de interés particular para trabajar esta propuesta corresponde a proveedores que participan del Convenio Marco de Productos y Servicios para Emergencias de Primer Nivel, entendiendo que estos ya se encontrarían facultados para realizar transar directamente con el Estado.

6.2.3 Prospección de ofertas

Conceptualización

Complementario a la declaración de requerimientos y planificación de adquisiciones, un proceso de adquisición debería considerar la prospección de ofertas por parte de usuarios proveedores del sistema de adquisiciones públicas.

Se entenderá por prospección de ofertas como la exploración de posibilidades que puedan realizar proveedores del Estado para generar la oferta de bienes o servicios (nuevos o complementarios), en base a la información actual e histórica dispuesta para ello. Con ello se busca que los proveedores puedan realizar las siguientes acciones.

- Identificar y aplicar inteligencia de negocio sobre los requerimientos del Estado, previendo una potencial demanda de bienes o servicios en el mediano y largo plazo para mejorar las condiciones de venta (precio unitario u cualquier otro servicio de valor agregado).
- Ofertar bienes o servicios innovadores que, por su propia naturaleza innovadora, serían de alta complejidad para el Estado identificarlos y especificarlos en etapas futuras del proceso de adquisición.

La prospección de ofertas debe ser diseñada en pos de disminuir los costos de transacción de proveedores para acceder a la información transaccional del sistema de adquisiciones públicas y así dar respuesta a los requerimientos del Estado.

Asimismo, se debe considerar en el sistema de adquisiciones públicas un ecosistema interno, normado y regulado, para que la prospección de ofertas pueda ocurrir de manera proba y transparente.

Cabe destacar que la prospección de ofertas debe generarse en un marco regulador, que garantice una relación proba y transparente entre usuarios compradores y proveedores. De este modo, se busca evitar que surjan valoraciones negativas que desincentiven las interacciones público-privadas.

Propuesta(s) de fortalecimiento en el contexto chileno

Tabla 6-5: Información relevante para propuestas sobre Prospección de ofertas.

Fuente	Información relevante
Encuesta de satisfacción a usuarios compradores	▪ El 29,85% de los compradores consultados considera que realizar consultas al mercado previo al diseño de una licitación es una actividad inútil o muy inútil (pregunta 16). ▪ El 34,83% de la misma muestra declara que las consultas a proveedores constituyen un acto que vulnera al sistema de adquisiciones, ya sea porque lo consideran irregular o necesario (pregunta 17). ▪ El 38,80% de los compradores encuetados señalan encontrarse como "insatisfecho" o "muy insatisfecho" con los "procesos de consulta al mercado" (pregunta 23).
Cuestionario de costos de transacción	▪ El 94,12%de los proveedores consultados está de acuerdo con el enunciado "Tiene las capacidades internas en su organización para buscar oportunidades de negocio en los canales de información sobre licitaciones públicas disponibles" (enunciado 5, cuestionario "proveedores").
Benchmark	▪ En España y Polonia, existen los diálogos competitivos, mecanismos por el cual una entidad compradora invita a una serie de empresas a mantener un diálogo donde se va perfilando un producto o servicio de interés, y que sirve de insumo para que finalmente estas empresas realicen una propuesta. La entidad compradora puede establecer una compensación para los operadores que participen del diálogo y no resulten seleccionados (Informe 2, secciones 3.3 y 3.4).
Grupos focales	▪ Compradores consultados perciben que las consultas a proveedores para mejorar un requerimiento de adquisición contravienen todos los principios de transparencia y probidad, por lo cual, consideran debiese estar prohibid. En particular, se menciona que el contacto entre requirentes y proveedores podría dar pie para coordinarse ilícitamente para adjudicar licitaciones. Esta forma de coordinación constituye, a juicio de ellos, un riesgo permanente sobre la libre competencia (Informe 2, sección 2.3.3.2).
Entrevista a expertos y actores relevantes	▪ Al contrario de los compradores, los expertos señalan que realizar consultas a la industria constituye una práctica deseable que apoya una mejor formulación de los requerimientos de compras, siendo por tanto fundamental para el logro de mayores niveles de eficiencia y pertinencia (Informe 2, sección 2.3.3.2).

Fuente: Elaboración propia.

Propuesta 6. Fomentar la práctica de realizar consultas al mercado (estructurales y específicas).

Actualmente la normativa sobre compras y contratación pública permite realizar consultas al mercado mediante llamados públicos y abiertos, previa elaboración de las bases de una licitación, a fin de formalizar consultas o reuniones con proveedores. Al respecto, la presente propuesta busca que dichas consultas se instalen como una práctica recurrente en las instituciones del Estado.

Para los compradores públicos, las consultas al mercado son un mecanismo a través del cual pueden mejorar la definición de sus requerimientos, explorar soluciones, e incluso conocer tendencias en el mercado de bienes o servicios relevantes para el quehacer del Estado. Si un comprador conoce las competencias y capacidades de un grupo de proveedores para dar respuesta a un requerimiento complejo, entonces es razonable suponer que ajustará su requerimiento a fin de obtener una solución acorde a lo que el mercado puede ofrecer. Al respecto, existe evidencia en Holanda asociada a proyectos de desarrollo de infraestructura en transporte, donde el involucramiento temprano de los proveedores en los procesos de adquisición

permite lograr una mayor eficiencia en el uso del tiempo y acotar adecuadamente el alcance de los proyectos (Van Valkenburg et al., 2008).

Por su parte, los proveedores pueden utilizar las consultas al mercado para reducir sus costos de información asociados a conocer los requerimientos y mitigar riesgos en las ofertas que realizan. Si los proveedores conocen correctamente un requerimiento complejo de un comprador, entonces la oferta de los proveedores se ajustará mejor al requerimiento en cuestión (Baldi, 2016).

En síntesis, un adecuado uso de las consultas al mercado permitiría reducir (i) los costos de transacción de compradores para acceder a información del mercado que permita ajustar sus requerimientos, y (ii) los costos de transacción de proveedores para comprender los requerimientos y disminuir los riesgos que asumen al momento de ofertar.

Para un uso efectivo de estas consultas al mercado, se propone clasificarlas en dos tipos.

- Consultas estructurales. En el marco de una gestión efectiva de categorías, este tipo de consultas se entienden como llamados para recabar información significativa sobre los mercados asociados a dichas categorías, y no buscan terminar con la adquisición de un determinado bien o servicio. Así, por ejemplo, este tipo de consultas permitiría obtener antecedentes sobre nivel de concentración de los mercados, diversidad de oferentes, existencia de bienes equivalentes o sustitutos, barreras de entrada y salida, y otras variables propias del análisis clásico de mercados recomendado en la extensa literatura en las prácticas de la gestión de categorías.
- Consultas específicas. Este tipo de consulta busca recabar información que permita a usuarios compradores identificar alternativas de solución a requerimientos que ya se encuentran definidos, seleccionar un tipo de convocatoria a proveedores, e identificar qué tipo de procedimiento administrativo es más apropiado para sus fines. Al no ser vinculantes, estas consultas no deben terminar necesariamente en la adquisición de bienes y/o servicios.

Atendiendo a esta descripción, esta propuesta no requiere modificaciones normativas pues busca categorizar y focalizar el tipo de información que se desea levantar con proveedores. Sin perjuicio de loa anterior, el uso de estas consultas puede incentivarse facultando a la Dirección ChileCompra para realizar capacitaciones sobre la manera de realizarlas y sus ventajas.

Propuesta 7. Diseñar e instalar un mecanismo de consultas vinculantes (*diálogos competitivos*).

Complementando la propuesta anterior, se propone diseñar e instalar un mecanismo de consultas vinculantes, las cuales pueden ser entendidas como llamados de organismos del Estado para diseñar con un conjunto de proveedores una o varias soluciones a requerimientos donde no existe conocimiento *a priori* respecto a cuál es la mejor forma de abordarlos.

Análogamente a lo descrito en la propuesta anterior, las consultas vinculantes permitirían permitiría reducir (i) los costos de transacción de compradores para acceder a información del mercado para desarrollar e innovar en torno a requerimiento de alta complejidad, y (ii) los costos de transacción de proveedores para comprender los requerimientos y disminuir los riesgos que asumen al momento de ofertar.

Un ejemplo de consulta al mercado vinculante son los diálogos competitivos. Este mecanismo, presente en España y Polonia, entre otros países europeos, permite que una entidad compradora

invite a una serie de empresas a mantener un diálogo donde se va perfilando un producto o servicio de interés, y que sirve de insumo para que finalmente estas empresas realicen una propuesta. La entidad compradora puede establecer una compensación para los operadores que participen del diálogo y no resulten seleccionados.

Ahora bien, a partir de un estudio sobre la aplicación de diálogos competitivos para la construcción de caminos en Holanda, Lenferink & Hoezen (2011) señalan que este mecanismo debiese estar focalizado en resolver problemas de alta complejidad y que requieren un importante grado de innovación y desarrollo. Ello, ya que permite a las partes, tanto públicas como privadas, a aprender y ganar experiencia en materias complejas. Si la complejidad no está presente, y el diálogo competitivo se convierte en "rutina", los procedimientos abiertos y restringidos pueden probar ser más efectivos, especialmente en proyectos pequeños y más simples donde se presume la existencia de soluciones pre-existentes en el mercado (Lenferink & Hoezen, 2011).

Es relevante señalar que los diálogos competitivos, así como cualquier otro mecanismo de consulta vinculante, busca desencadenar (pero no garantizar) un procedimiento administrativo de adquisición (ya sea una licitación privada de sobre cerrado, o bien una negociación directa). Así, atendiendo a que tanto los tratos directos como las licitaciones privadas son de carácter excepcional, es aconsejable que toda consulta vinculante se comunique en forma previa por un canal general y previamente conocido por todos, que un determinado requerimiento desea ser respondido, y establecer la facultad de tener reuniones, indicando incluso la fecha de la reunión, para mayor celeridad del proceso. Lo anterior, requiere ser regulado a través de modificación a la Ley de Compras y subsecuentemente a su Reglamento.

Propuesta 8. Diseñar arquitectura de datos para acceder a información histórica fidedigna.

Se entiende por arquitectura de datos como la conceptualización de los tipos y fuentes de datos a partir del objetivo de soportar el "negocio", En este caso se trata del diseño de los datos que se capturan y/o ponen a disposición en el portal Mercado Público y otros sistemas asociados (como Plan Anual de Compras), que estructurados de manera lógica permitan determinar, de manera simple y clara, las principales características de las adquisiciones públicas.

De la observación de los registros en las actuales bases de datos del portal Mercado Público, es posible identificar fallas en la calidad y consistencia de los datos en cuestión. Algunos ejemplos de ello son montos de licitaciones fuera de rango lógico, códigos de unidades compradoras asociados a varios RUT distintos, clasificación de operaciones en categorías erróneas, operaciones con información incompleta, multiplicidad de identificaciones de unidades compradores en la misma denominación, entre otros. Además, se presentan errores en la asignación de monedas (se confunde pesos con unidades de fomento y dólares), y se registran operaciones de montos irracionales, en ambos extremos de la distribución.

Por una parte, estas condiciones, a juicio del Equipo de Proyecto, requieren de una revisión del diseño de la actual arquitectura de datos, en cuanto al menos a dos de los componentes del concepto - gestión de los datos, y gobernanza de los datos - para aumentar la confianza en la información.

De lograrse lo anterior, es razonable suponer que se reducen los costos de transacción para acceder a información confiable, la cual permitiría a todos los actores del sistema basar sus juicios en datos correctos, disminuyendo la incertidumbre sobre variables como precios, cantidades,

entidades compradoras, entidades vendedoras, frecuencias, ubicaciones, al menos. Todo lo anterior, conllevar inevitablemente a una reducción en los costos de transacción de negociaciones futuras.

Por otra parte, se propone revisar y corregir la información errónea existente en las bases de datos a fin de permitir un acceso certero a la información histórica sobre las adquisiciones del Estado.

Para ello, se propone primero revisar la robustez que tienen las plataformas y bases de datos administradas por la Dirección ChileCompra (transaccionales, reclamos, y otras), a fin de identificar campos de información que permiten guardar registros incorrectos por no contar con procesos de validación robustos y validar la representatividad de los datos existentes en dichas transacciones.

Además, se debe explicitar cómo se relaciona la información dispuesta en las distintas plataformas, a fin de incentivar que dicha información sea consistente.

Por último, y tomando como referencia la plataforma Analiza.cl, se propone que toda la arquitectura de datos se disponga en una única plataforma web, que se complemente por una serie de aplicativos que permitan a los proveedores responder a inquietudes sobre los productos y servicios que estos ofrecen (frecuencia de compra, tendencias, estacionalidad, etc.). Esta plataforma, por cierto, debe ser diseñada para que sea utilizada fácilmente por usuarios con conocimiento tecnológico medianamente desarrollado.

La ejecución de estas propuestas aumenta la probabilidad de asegurar una base de datos confiable, para "operacionalizar" todas las propuestas relacionadas con procesamiento de información para toma de decisiones, las que son contribuyentes a la reducción de los costos de transacción en todas sus dimensiones (información, negociación, y monitoreo).

Esto podría regularse a través del establecimiento de una competencia asignada a una unidad específica de la Dirección ChileCompra, contemplando además que toda la información que actualmente se registra en el portal Mercado Público (www.mercadopublico.cl) y otros sistemas administrados por la Dirección ChileCompra son de carácter público.

6.2.4 Preparación de la adquisición

Conceptualización

Para aquellos requerimientos donde no hay certeza sobre cómo cumplir con las condiciones de satisfacción, ya sea por la naturaleza de los bienes y servicios involucrados o por las condiciones particulares de la provisión de dichos bienes, aunque ellos sean estandarizados, es necesario preparar la adquisición. Esta preparación busca que los usuarios compradores puedan tener la mejor comprensión sobre los requerimientos, a fin de no acotar una adquisición a la experiencia, interpretación y conocimiento individual, con los potenciales errores e incrementos de costos de transacción asociados.

El primer factor que incide en esta preparación es el conocimiento y experiencia de los usuarios compradores sobre los requerimientos declarados y tipos de soluciones asociadas. Esto hace alusión a las siguientes componentes.

- Competencias internas de una institución para identificar soluciones que cumplan adecuadamente las condiciones de satisfacción de sus requerimientos.
- Información disponible sobre adquisiciones pasadas realizadas por la institución y otras del Sector Público para responder a requerimientos similares.

En ambos casos, se pretende que los procesos de adquisición no se restrinjan a la experiencia individual de un comprador o a la tradición y práctica frecuente de la institución. Ésta, de existir, puede estar influenciada por una práctica inadecuada, persistir en falencias, comprender erradamente de la normativa sobre procesos de compra y adquisición pública, bien sesgada a un conjunto acotado de soluciones sin considerar potenciales innovaciones, o a preferir un grupo específico de proveedores conocidos para no tomar riesgos con otros.

Por otra parte, se debe realizar una exploración de todas las opciones que el mercado puede ofrecer para dar cumplimiento a los requerimientos declarados. Dicho conocimiento no solo se traduce en identificar las soluciones que podrían satisfacer de mejor manera las condiciones de satisfacción declaradas, sino también conocer cómo funcionan los mercados donde estas soluciones pueden ser adquiridas, tales como la estructura de participación de los proveedores, cuál es su nivel de competencia, qué condiciones operacionales puede incidir en la adquisición, entre otros aspectos. Con todo lo anterior, el usuario comprador debiese establecer cuál es el mercado relevante para la adquisición y sus características, acorde a las condiciones de satisfacción declaradas.

Finalmente, y no menos importante, la preparación de una operación de adquisición debe establecer la disponibilidad presupuestaria que garantice los medios financieros de una operación.

Propuesta(s) de fortalecimiento en el contexto chileno

Tabla 6-6: Información relevante para propuestas sobre Preparación de la adquisición.

Fuente	Información relevante
Encuesta de satisfacción a usuarios compradores	▪ El 59,70% de los compradores encuestados señala que el "análisis de mercado" es un criterio más relevante para definir la modalidad de adquisición cuando un requerimiento es complejo u ocasional (pregunta 11), siendo dicho criterio el más relevante entre los consultados (1 de 8). ▪ En contraste, para adquisiciones habituales, prima la "existencia de convenio marco", "monto de la compra" y la "inmediatez de la compra", con un respaldo de un 83,58%, 80,60% y 71,48% de los compradores encuestados, respectivamente (pregunta 11). ▪ El 34,33% de los compradores encuestados declara no haber realizado cursos de capacitación para elaborar bases técnicas y administrativas (pregunta 12). ▪ El 55,22% de los compradores encuestados valora como "insuficiente" o "muy insuficiente" la capacitación y asistencia disponible para elaborar bases de licitaciones públicas (pregunta 14). ▪ El 33,83% de los compradores encuestados considera como "regular" o "mala" la calidad de las bases técnicas y administrativas que elabora su institución (pregunta 15).
Cuestionario de costos de transacción	▪ El 50,00% de los compradores que respondieron el cuestionario (operadores y requirentes) están de acuerdo con que "La falta de acceso a un sistema integral de información presupuestaria le ha dificultado el desarrollo de un proceso licitatorio" (cuestionario "compradores", sentencia 6). ▪ En las adquisiciones vía licitaciones y convenio marco, el 38,46% y 34,62% de los compradores consultados, respectivamente, señalan estar en desacuerdo con la sentencia "Tener acceso a la información presupuestaria de su unidad de compra es simple y toma poco tiempo" cuando se trata de adquisiciones vía convenio marco (cuestionario "compradores", sentencia 37 y 50). ▪ El 29,41% de los proveedores consultados señala estar en desacuerdo con la sentencia "Los organismos compradores tienen las capacidades técnicas adecuadas para supervisar el cumplimiento del contrato" en el caso de licitaciones (sentencia 27, cuestionario "proveedores").
Grupos focales	▪ Las falencias relevadas por los entrevistados respecto a las unidades requirentes son variadas y van desde que éstas no saben lo que necesitan, no saben cómo hacer los pedidos o solicitan algunas compras de bienes y servicios específicos que, muchas veces, contravienen los principios de transparencia y probidad del sistema (Informe 2, sección 2.3.3.1). ▪ Algunos proveedores señalan que el nivel de conocimiento de los encargados de los convenios marco de la Dirección ChileCompra carecen de conocimiento suficiente sobre los mercados asociados a dichos convenios. Ello, a su juicio hace complejo algo "tan básico" como catalogar correctamente. Plantean que la Dirección ChileCompra no dispone de la dotación necesaria para administrar cada convenio en forma adecuada, y algunos añoran la figura de un "*product manager*" que, afirman, existía en un comienzo, quién sí demostraba dominio sobre los rubros y entregaba una atención personalizada. (Informe 2, sección 2.3.5).
Entrevista a expertos y actores relevantes	▪ Según expertos internacionales, el proceso de adquisición pública a nivel macro comienza con una definición presupuestaria, acompañada de una estrategia y un plan de adquisiciones. Sin embargo, esto no se asocia con el proceso a nivel micro, el cual se concibe desde que se envía una solicitud de compra o contratación (Informe 2, sección 2.2.2).

Fuente: Elaboración propia.

Propuesta 9. Crear una carrera de desarrollo profesional sobre adquisiciones públicas.

Se propone crear una carrera de desarrollo profesional sobre adquisiciones públicas, reconociendo al comprador público como una especialidad al interior de la administración del Estado. Ello busca cambiar la noción actual (operador de la plataforma Mercado Público), dotando a estos especialistas de responsabilidad administrativa y/o capacidad de decisión sobre las operaciones de adquisición al interior de un organismo.

En este nuevo contexto, un comprador público debiese cumplir con una formación rigurosa sobre la normativa vigente sobre adquisiciones públicas, ingeniería de procesos de adquisición, y uso de herramientas tecnológicas para su gestión. Con ello, este comprador debiese partir tomando decisiones sobre requerimientos operativos y soluciones estándares, para avanzar

progresivamente en la toma de decisiones sobre requerimientos y soluciones de mayor complejidad.

Al respecto, existe evidencia en el Reino Unido donde altos ejecutivos de unidades de adquisiciones en organismos estatales declaran que compradores con mayores habilidades y experiencia tienen una mejor capacidad de trabajo y confianza, así como mayor capacidad para adoptar procedimientos innovadores. Con lo anterior, es posible relajar los controles burocráticos al reconocer profesionalismo en los equipos de adquisiciones (Erridge & Greer, 2002).

Así, en términos generales, una carrera de desarrollo profesional de compradores públicos permitiría reducir los costos de transacción de todo el proceso, aumentando la probabilidad de éxito de las adquisiciones en el Estado. Ello, ya que se contaría con profesionales en el Estado dotados de mayores competencias y capacidades para tomar decisiones desde la declaración de requerimientos, preparación de adquisiciones, definición de especificaciones, ejecución de procedimientos administrativos de adquisición, gestión de contratos y evaluación.

Cabe señalar que el principio de no delegación de la responsabilidad atenta contra esta propuesta, porque en tanto que las decisiones del comprador profesional estén vinculadas a la responsabilidad administrativa del Jefe de Servicio, éste ejercerá un control que no destraba las restricciones burocráticas existentes y coarta las capacidades de estos compradores.

Los conceptos de Comprador Profesional, o bien el de *Category Manager* (ampliado más adelante), son ampliamente utilizados en el sector privado en compañías de tamaño medio y grande. El reconocimiento de compradores profesionales está extendido en países de Europa y Estados Unidos.

Esta propuesta requiere de modificaciones estructurales a leyes y reglamentos, por lo que en el capítulo de recomendaciones se abordan sugerencias de cambio y su factibilidad y viabilidad de ejecución.

Propuesta 10. Vincular la planificación de las adquisiciones con el control de la ejecución presupuestaria.

En primer término, la planificación de adquisiciones facilita un ejercicio de definición presupuestaria más preciso, no sólo en los montos por partida, sino que permite estimar un flujo temporal de requerimientos de caja más ajustado a las necesidades y realidades operacionales de los Servicios, lo que redunda finalmente en menores costos financieros, de adquisición y, por ende, de transacción.

La falta de una adecuada planificación de adquisiciones y luego su falta de integración con el control de la ejecución presupuestaria provoca la existencia de:

- Retrasos en pago de proveedores.
- Endeudamiento de las entidades compradoras con proveedores o terceros.
- Poca certeza de las disponibilidades reales de presupuesto induciendo a demoras o a asignaciones aceleradas de recursos por parte de los compradores.
- Incertidumbre de la información de planificación en cuanto a la capacidad efectiva de ejecución, incrementando los costos de información para los vendedores.

La integración de las operaciones administrativas asociadas a los procesos de adquisiciones que involucran recursos monetarios con la gestión del presupuesto y la contabilidad pública abre posibilidades significativas de ordenamiento de los recursos, simplifica la gestión de la caja y permite asegurar las disponibilidades de forma más precisa.

Todos estos efectos deben expresarse en menores incertidumbres al momento de pagar a los proveedores, lo que, en el mediano plazo consolida las confianzas de las promesas de pago, reduciendo los costos de transacción asociados a la ejecución y monitoreo de los contratos. También es razonable suponer una reducción en los castigos de riesgos implícitos en los precios.

Considerando lo anterior, la presente propuesta considera el registro de las obligaciones asociadas a los procesos de adquisición desde el primer momento de devengar, estimado por la convocatoria de licitación, siendo este el caso más complejo por los tiempos involucrados. Una vez adjudicada una licitación y conocidos los montos comprometidos, se corrige el estimado previo por el valor cierto adjudicado y el calendario estimado de pagos, cerrando el ciclo con los pagos efectivos.

En el caso de las operaciones efectuadas mediante órdenes de compra sobre convenios marco, el mecanismo de vínculo de los compromisos presupuestarios es la estimación expresada en el Plan Anual de Compras, por lo que éste requiere de acuciosidad, precisión y seriedad al ser formulado. Un mecanismo de ejercicio de la obligatoriedad del Plan Anual de Compras es la restricción de autorizaciones presupuestarias y luego de las operaciones de adquisiciones a aquellas planificadas previamente, considerando un margen de tolerancia que no supere, a modo de ejemplo, el 10% de los fondos de gasto corriente (subtítulo 22) en un ejercicio presupuestario anual.

La práctica de integración sugerida aquí de los sistemas de compras y presupuestos tiene una experiencia efectiva en Paraguay desde el año 2005.

Los ajustes son principalmente de carácter tecnológico, con algunas incidencias en los aspectos normativos, básicamente en cuanto a la exigibilidad de las prácticas a implementarse.

Propuesta 11. Instalar la práctica de realizar adquisiciones conjuntas a través de diversos mandatarios.

Se propone instalar la práctica de realizar adquisiciones conjuntas a través de diversos mandatarios, atendiendo a los beneficios que podrían alcanzarse por economías de escala (descuento por volumen, o bien menores costos de preparación de procesos integrados entre compradores), que permiten reducir los costos de transacción asociados a los conceptos de información y negociación de una adquisición (y no varias similares).

Un argumento adicional a favor de estas acciones es la acumulación de conocimiento asociado a este tipo de operaciones, lo que reduce los tiempos de preparación, disminuye la probabilidad de errores de especificación y cuando es necesario agiliza y hace más eficiente la gestión y control de los contratos asociados a las adquisiciones.

Durante el año 2016, la Dirección ChileCompra ha liderado procesos de adquisiciones centralizadas, relativas a la compra conjunta de licencias de software a proveedores que participan del Convenio Marco de Hardware, Licencias de Software y Recursos Educativos Digitales. Para ello, la Dirección ChileCompra consolidó demandas del producto especificado y actuó mandatada por otros servicios (Servicio Nacional de Aduanas, Unidad Administradora de los Tribunales Tributarios

y Aduaneros, y la superintendencia de Casino de Juego) para realizar una intención de compra conjunta.

Al respecto, es necesario señalar que el Artículo 30 letra e de la Ley Nº19.886 faculta sólo a la Dirección ChileCompra para actuar como mandatario de otros Servicios Públicos. De este modo, instalar la práctica para centralizar adquisiciones requeriría una nueva línea de servicios de la Dirección ChileCompra (como lo son, por ejemplo, las capacitaciones). Sin perjuicio de lo anterior, debiese ser materia a revisar la posibilidad de extender esta facultad a otros Servicios que por su naturaleza, especialidad o posición relativa (Subsecretarías, por ejemplo), pudiesen asumir un rol mandatario similar.

Propuesta 12. Crear roles de gestores de categoría y peritos de adquisiciones.

Complementaría a la creación de la carrera profesional de comprador público, se propone la creación de dos nuevos roles para incorporar al sistema de adquisiciones públicas: gestores de categoría y peritos de adquisiciones.

- Gestores de categoría. El objetivo de los gestores de categoría es ser compradores públicos u otros funcionarios públicos, expertos conocedores de los principales mercados donde el Estado opera como demandante de bienes y servicios. Se espera que estos gestores de categorías conozcan para los mercados de su ámbito su estructura, participantes, conducta y evolución, ciclos de precios, amenazas y oportunidades de factores externos, cálculos de *should cost* en la categoría, de modo de prospectar cambios de precios frente a diversas incidencias y otros aspectos propios de la disciplina. Estos gestores de categorías, debiesen poder radicarse en entidades sectoriales específicas como Salud, Educación, Infraestructura, Defensa y otros, o ser generalistas sobre mercados de *commodities* radicándose probablemente en la Dirección ChileCompra para una administración en profundidad de Convenios Marco sobre categorías afines. Existe evidencia que señala que la existencia de estos roles mejora la eficiencia de la compra, al convertir a los compradores en expertos en categorías de productos, y haciendo más efectiva la inteligencia del mercado y las estrategias de compra (OECD, 2013). También se ha propuesto la posibilidad de que, al aumentar la *expertise* en la compra, aumente la sensibilidad de los compradores para identificar y minimizar riesgos en el procedimiento de compra (OECD, 2013). Las ventajas de este modelo, no obstante, puede variar a través de distintas categorías, y puede tener impacto en la relación entre compradores y proveedores. Complementariamente, existe evidencia incipiente fundada en un grupo pequeño de organismos públicos en el Reino Unido e Irlanda donde se evidencia que los *category managers* tienden a identificarse como “expertos en categorías” y no con sus cargos como “compradores públicos” (Mc Kevitt et al., 2012).
- Peritos de adquisiciones. Por otra parte, se propone la existencia de un registro de alcance nacional y de acceso público de peritos de adquisiciones, los cuales estarán disponibles para asesorar y apoyar procesos de adquisición en sus distintas etapas. A fin de calificar una persona como perito de adquisiciones, estos podrán postularse por iniciativa propia o por recomendación calificada, a través de la presentación de evidencia que demuestre sus experiencias y capacidades.

La creación y demanda por los roles sugeridos son una práctica que demanda voluntad política por sobre cambios normativos relevantes.

Propuesta 13. Incentivar la constitución de equipos especializados y paneles de expertos.

Dada la experiencia acumulada dentro de las entidades compradoras, se propone incentivar la constitución de equipos especializados y paneles de expertos como grupos articulados de compradores públicos y gestores de categoría para fortalecer la preparación de adquisiciones.

- Equipos especializados. Este tipo de equipos se constituyen por compradores especialistas expertos en la especificidad del requerimiento y el rubro asociado, junto con funcionarios con amplio conocimiento en la gestión de administrativa de procesos de adquisición similares.
- Paneles de expertos. Estos paneles, constituidos por gestores de categoría y/o peritos en adquisiciones, buscan formalizar una institucionalidad consultiva para resolver consultas de diversas índoles, así como generar recomendaciones para promover la eficiencia y eficacia de las decisiones en los procesos de adquisición.

Existe al menos un 18% de las licitaciones del período 2015 declaradas desiertas o sin ofertas, de las cuales alguna proporción indeterminada adquiere esta condición por especificaciones erróneas, incompletas o inadecuadas, lo que hace fracasar dichos procesos de adquisición.

En ambos casos, se busca instalar prácticas colaborativas para generar insumos que permitan trabajar en especificaciones técnicas de altas especialidad, requerimientos financieros complejos, operaciones logísticas de no fácil resolución, análisis de mercados o potenciales oferentes, u otras actividades a los que las entidades compradoras puedan requerir la formulación de especificaciones, generando en ello un mecanismo de incremento de calidad de las especificaciones, celeridad en su confección y por lo tanto mayor celeridad en la resolución favorable de los procesos.

Aun cuando es posible observar estos equipos constituidos al interior de algunas instituciones públicas para responder a requerimientos locales, la propuesta se orienta a lograr un trabajo colaborativo transversal al Estado en las adquisiciones que así lo requieran.

Con todo lo anterior, es razonable suponer disminuir los costos de acceso a información relevante para procesos de adquisiciones complejos, potenciando la gestión del conocimiento al interior del Sector Público.

Propuesta 14. Crear un banco de especificaciones técnicas.

Para potenciar la gestión del conocimiento al interior del proceso de adquisiciones públicas, se proponer crear un banco de especificaciones técnicas que puedan ser valoradas como exitosas. Este banco se concibe como un repositorio digital donde se guarde registro de la convocatoria realizada y obtenida, especificaciones publicadas, y evaluación ex - post a la ejecución de las adquisiciones que se reconozcan como exitosas.

Gran parte de la información que considera esta propuesta se encuentra disponible en la plataforma mercado público. Sin perjuicio de lo anterior, este repositorio digital se concibe como una plataforma tecnológica que permita realizar búsquedas categorizadas, facilitando así el acceso de compradores a información relevante.

Este repositorio o banco de especificaciones debe ser de acceso público, e idealmente podría aceptar sugerencias de actualización o corrección de parte de entidades compradoras o

proveedores potenciales, resguardando la distorsión de direccionamiento eventual que les pudiese afectar.

Este tipo de iniciativas requiere de un gestor de conocimiento, disponiendo de una dedicación exclusiva a la edición y difusión de los contenidos. Dicha función debiese estar centralizada en la Dirección ChileCompra, o bien recurrir a un organismo especialista por categorías dentro del Sector Público, los Colegios Profesionales u otras entidades neutrales respecto de los mercados.

6.2.5 Selección del tipo de convocatoria de proveedores

Conceptualización

En base a la información que se haya levantado hasta esta etapa, el usuario comprador debe seleccionar el tipo de convocatoria de proveedores que mejor se adecue a cada requerimiento. Conceptualmente, esta convocatoria depende al menos de dos factores: la competencia del mercado que oferta la solución, y la complejidad del requerimiento.

Por un lado, la competencia del mercado que es relevante para la adquisición dimensiona la cantidad de proveedores que pueden participar de un proceso de adquisición, segmentando el llamado de proveedores en tres tipos.

- Trato directo. Convocatoria de un solo proveedor ya que es el único que puede ofertar una solución acorde a las condiciones de satisfacción establecidas.
- Licitación privada. Convocatoria dirigida un número pequeño de proveedores dado que el mercado donde es posible adquirir la solución deseada tiene una competencia limitada.
- Licitación pública. Convocatoria abierta de proveedores a participar en un proceso concursal donde se selecciona una o varias de las ofertas que proponen soluciones de acuerdo a las especificaciones declaradas.

Por otro parte, una adquisición puede tener diversos niveles de complejidad según las condiciones de satisfacción de cada requerimiento, las cuales son multi-variables, como logística, plazos de ejecución o entrega, criticidad, por lo que este criterio no puede acotarse exclusivamente a montos transados.

La combinación entre un el número de proveedores posibles y deseables de convocar, junto a la complejidad del requerimiento, definen un tipo de convocatoria de proveedores.

Propuesta(s) de fortalecimiento en el contexto chileno

Tabla 6-7: Información relevante para propuestas sobre Selección del tipo de convocatoria de proveedores.

Fuente	Información relevante
Encuesta de satisfacción a usuarios compradores	▪ El 31,84% de los compradores consultados señalan estar "insatisfechos" o "muy insatisfechos" con la "cantidad de ofertas" recibidas en los procesos de licitación. Asimismo, el 21,39% tiene la misma valoración respecto la "calidad de las propuestas" ofertadas (pregunta 23). ▪ Los compradores encuestados señalan que las circunstancias adecuadas para realizar compras de forma directa, independiente de la normativa, son "Cuando se trata de compras urgentes" (65,17% del total de encuestados), "Cuando las condiciones de precio del mercado son más favorables que las del Convenio Marco" (54,23%), "Cuando un proceso licitatorio queda desierto" (53,73%), y "Cuando los montos son muy bajos" (51,24%) (pregunta 33). ▪ El 54,73% de los compradores encuestados valoran como "difícil" o "muy difícil" realizar una adquisición vía trato directo (pregunta 34). ▪ El 68,66% de los compradores encuestados señalan que dichos pro
Cuestionario de costos de transacción	▪ El 46,15% de los compradores consultados (operadores y requirentes) declaran estar en desacuerdo con la sentencia "Evaluar la modalidad concursal de un proyecto es simple y toma poco tiempo" cuando se busca realizar una adquisición vía licitación (sentencia 9, cuestionario "compradores"). En el caso de adquisiciones por tratos directos, el 50,00% de los compradores señala estar en desacuerdo con el mismo enunciado (sentencia 53, cuestionario "compradores").
Grupos focales	▪ Respecto de la evaluación de los convenios marco en relación a los tratos directos, se plantea que éstas últimos pueden ser más ventajosos para alcanzar precios más bajos. Sin embargo, se percibe que pueden conllevar el riesgo de vulnerar los principios de transparencia y probidad del sistema de adquisiciones. Así, los compradores entrevistados perciben que al hacer tratos directos se "meten en problema" porque la Contraloría General de la República revisa las adquisiciones, señalándose que es el aparato estatal y el sistema quienes incentivan a realizar transacciones caras a través de los convenios marco (Informe 2, sección 2.3.5). ▪ Asimismo, a partir del relato de los compradores, no queda clara la normativa que rige el uso de los convenios marco. De hecho, se percibe su uso como obligatorio, aun cuando éste implique mayores costos para los servicios públicos (Informe 2, sección 2.3.5

Fuente: Elaboración propia.

Propuesta 15. Difundir el uso de reglas específicas para seleccionar el tipo de convocatoria de proveedores.

La selección de una modalidad de adquisición, genérica, depende de dos criterios: la disponibilidad de proveedores o extensión del mercado y la complejidad de la operación.

La regla de extensión del mercado se categoriza en:

- Proveedor único.
- Escasos proveedores (número definido)
- Mercado extendido.

La regla de complejidad se refiere a:

- Monto, donde el criterio propuesto es definir categorías proporcionales al monto de los subtítulos presupuestarios de cada entidad compradora.
- Plazo, condición de la complejidad temporal de las operaciones, entregas parciales o pluri-anualidad de los compromisos.
- Logística, categorizada en su complejidad por la multiplicidad de momentos o puntos de entrega de bienes y/o servicios.

- Criticidad, entendida como la importancia para los procesos que está involucrada en el requerimiento y que condiciona los plazos de materialización de los requerimientos.

Ambas reglas se combinan en una variedad de opciones, que son condensadas en tres modalidades:

- Tratos directos
- Licitaciones Privadas
- Licitaciones Públicas

Y de complejidad:

- Baja
- Media
- Alta

A partir de estas reglas se deducen procedimientos administrativos de adquisición específicos, que implican grados de simplicidad o complejidad relativa de especificaciones, bases y detalles procedimentales coherentes con esta taxonomía.

De este modo, es posible considerar que una operación de trato directo puede requerir de una compleja especificación técnica o de requisitos de solvencia o garantías de cumplimiento de gran exigencia y, por otra parte, una licitación pública de alta competitividad entre muchos proveedores puede estructurarse con bases mínimas, si ésta es una operación de adquisición de bienes estandarizados, con una entrega de logística simple.

Por lo tanto, la especificación de las definiciones de las modalidades y sus características operacionales requieren ser desarrolladas para las diversas combinaciones de mercado y complejidad y será necesario que se puedan encontrar detalladas a nivel reglamentario, de modo de guiar adecuadamente a los compradores en el procedimiento correcto que garantice la legalidad y exactitud de los actos administrativos.

Esta propuesta requiere de un proceso de capacitación y difusión de las modalidades que se diseñen, lo que fortalecerá la capacidad de acción de los compradores, probablemente simplificará y hará más eficaces los procesos de licitación, al tener exigencias pertinentes a cada caso, con los consiguientes ahorros de costos de transacción.

6.3 Especificación

6.3.1 Especificación de la adquisición

Conceptualización

Teniendo claridad sobre las condiciones de satisfacción de los requerimientos, así como el tipo de convocatoria que se desea realizar a proveedores, es necesario especificar la adquisición. Es evidente que estas especificaciones son contribuyentes al costo de transacción, en cuanto estén bien hechas, precisan la información, reducen la incertidumbre y los riesgos de errores e insatisfacciones y con ello reducen los costos de transacción.

- Especificaciones técnicas. Constituye la declaración de condiciones técnicas de los bienes o servicios requeridos. En los casos de bienes estándar, es posible que la denominación genérica del bien sea suficiente como su especificación, por ejemplo, lápiz grafito Nº2. Es especialmente necesario precisar estas especificaciones para los bienes y servicios no estandarizados, eliminando ambigüedades físicas, de prestaciones, calidades u otros requerimientos, conservando la necesaria neutralidad respecto de proveedor(es) especifico(s), salvo que ello sea inevitable. En este último caso, es preferible declararlo explícitamente.
- Especificaciones administrativas. Se refiere a los documentos y certificaciones necesarias para garantizar un proceso de adquisición exitoso por parte del proveedor. En este caso, se consideran declaraciones de quiénes conforman la propiedad de la empresa, experiencia del oferente (integrantes y/o organización), cumplimiento de normativas y disposiciones legales, sanitarias o de otra índole relevante, entre otra información.
- Especificaciones económicas y/o financieras. Dada la complejidad de ciertos procesos de adquisición, puede ser necesario establecer criterios económicos y/o financieros mínimos para que los proveedores participen de dichos procesos. Así, por ejemplo, cobra relevancia la estabilidad económica de un proveedor en caso de que se requiera un servicio de largo plazo, o bien una adecuada capacidad de endeudamiento en caso de requerir la compra de grandes volúmenes de un bien particular.
- Criterios de evaluación. Los criterios de evaluación también deben ser especificados, aun cuando sea un criterio único como el precio. Estos criterios deben considerar las dimensiones a evaluar, variables, fórmulas de cálculo, y ponderaciones, al menos.
- Especificaciones del contrato. En caso de requerirse, se deben declarar las especificaciones mínimas del contrato que se espera establecer con el o los proveedores seleccionados y eventualmente los aspectos operacionales que, sin alterar las condiciones de las bases, sean materia de ajuste en la etapa de formalización de dicho contrato.
- Definición de una modalidad patrimonial. Es necesario explicitar el resultado que implica la adquisición en términos patrimoniales. En este caso, una adquisición puede constituir una compra, arriendo, leasing, tercerización de servicios, e incluso concesiones.

Propuesta(s) de fortalecimiento en el contexto chileno

Tabla 6-8: Información relevante para propuestas sobre Especificación de la adquisición.

Fuente	Información relevante
Encuesta de satisfacción a usuarios compradores	▪ El 31,84% de los compradores encuestados señala que "la poca claridad de los criterios de evaluación" constituye una de las principales dificultades que deben enfrentar en procesos de adquisiciones mediante una licitación pública (pregunta 27).
Cuestionario de costos de transacción	▪ El 69,23% de los compradores consultados (operadores y requirentes) señalan estar en desacuerdo con la sentencia "La aprobación de las bases de una licitación es un procedimiento rápido y fácil de llevar" (sentencia 9, cuestionario "compradores").
Grupos focales	▪ Existe también una crítica generalizada a la falta de competencias y capacitación de unidades requirentes y unidades de compra, así como también fallas de comunicación y coordinación entre dichas unidades, lo que afecta el proceso de compra en general (identificación de necesidades, elaboración de bases de licitación, evaluación y adjudicación, uso de los bienes adquiridos) (Informe ▪ En este contexto, los compradores públicos destacan la importancia de la supervisión de las unidades de compra respecto de los requisitos y criterios establecidos en las bases de licitación, de modo que no se presten para malas prácticas, cautelando la transparencia del proceso y la libre competencia. Al respecto, algunos compradores aseguraron contar con el suficiente peso al interior de su organización para regular este tipo de situaciones, mediante, por ejemplo, la modificación de los criterios de evaluación (Informe 2, sección 2.3.4.1).
Entrevista a expertos y actores relevantes	▪ Se señala que no existe uniformidad o estandarización de las bases técnicas ni de los criterios de evaluación de licitaciones similares entre diversas entidades públicas e incluso dentro de una misma repartición, lo cual introduce, por una parte, un mayor nivel de discrecionalidad al momento de la evaluación y adjudicación de bienes y servicios, y por otra, mayores costos para la formulación y evaluación de las propuestas por parte de los proveedores y compradores (Informe 2, sección 2.3.4.1). ▪ Además, se destaca que algunas bases consideran criterios y fórmulas de evaluación demasiado complejas, o se solicita documentación difícil de conseguir, constituyéndose en una barrera de entrada para muchos proveedores, particularmente para quienes recién ingresan al sistema, quienes podrían desisten de participar. Si bien, señalan, en algunos casos esto puede ser inevitable, en otros se debe a planteamientos erróneos o a fórmulas de cálculo que pueden ser simplificadas (Informe 2, sección 2.3.4.1). ▪ Los entrevistados relevan que los criterios no siempre se asocian a medios de verificación objetivos, por lo que también se introduce subjetividad en el proceso. De acuerdo a los diversos relatos analizados, los elementos subjetivos presentes en ciertas licitaciones se expresan en requerimientos antojadizos, que en la práctica son imposibles o difícilmente objetivables. Se sugiere en estos casos solicitar certificaciones estandarizadas, de modo de contar con un sustento objetivo que acredite calidad u otro parámetro (Informe 2, sección 2.3.4.1). ▪ Los instrumentos de garantía de seriedad de la oferta fueron comentados por los expertos, ya que, señalan, generalmente son poco efectivas y discriminan a los proveedores de menor tamaño, considerándose que deben ser eliminadas de gran parte de las compras públicas exceptuando las más estratégicas (Informe 2, sección 2.3.4.3.2). ▪ Se señala que el sistema sólo se basa en la incorporación de estas cauciones y multas, y no en el desarrollo de un sistema integral de autoprotección basado en la gestión de la información disponible en el propio sistema. El riesgo es que los proveedores pueden incorporar la multa al precio, pudiendo pagarla y seguir transando con el Estado sin problemas (Informe 2, sección 2.3.4.3.1).

Fuente: Elaboración propia.

Propuesta 16. Fomentar la aplicación del principio de buena fe y sanciones por su infracción.

Se propone reemplazar la exigencia de documentación, certificación y garantía en la etapa concursal (antes de la adjudicación) por un principio de buena fe, es decir, "creo que lo que el

proveedor declara es cierto, pero si no lo es, las sanciones a su reputación, económicas u otras que se definan serán ejemplares".

Grimsey et al. (2004), a partir de una revisión bibliográfica sobre arreglos contractuales de agentes públicos-privados, señalan que la reputación basada en comportamientos anteriores y la confianza basada en expectativas de comportamientos futuros son centrales para la economía de los contratos. Asimismo, actuar de buena fe, puede, en algún grado, sustituir mecanismos detallados de control de contratos.

Esta propuesta apunta directamente a disminuir los costos de transacción de proveedores para participar en negociaciones con el Estado, pues es razonable suponer que con ello aumentaría la posibilidad de participación para el sector de pequeñas y medianas empresas, considerando que los costos financieros de los instrumentos de garantías se convierten en barreras a la entrada para la participación de procesos de adquisición.

Además, un buen sistema de difusión de las sanciones a la reputación por incumplimientos, corrupción u otras prácticas indeseables de los proveedores, permitirá una exclusión fundada e informada de participantes que a falta de información oportuna sortean estos escollos, lo que finalmente produce fracasos de los procesos en alguna etapa desde la adjudicación hasta la plena ejecución de lo contratado, con el consiguiente incremento de los costos de transacción.

Del mismo modo se propone reemplazar los mecanismos de garantías de cumplimiento en la mayoría de los casos, por mecanismos de retención de pagos, previamente acordados y de sanciones a la reputación de peso sustantivo para la operación dentro del mercado del Sector Público. Se sugiere limitar los mecanismos de garantías pecuniarias solamente a aquellos casos donde se requiera eventuales correcciones o reparaciones posteriores como es el caso de las obras, construcción de soluciones tecnológicas, de software u otras similares.

Es interesante revisar como referencia, el tratamiento sancionatorio a la reputación establecido por la Autoridad del Canal de Panamá, que considera una escala de inhabilidades que llega hasta la perpetuidad para empresas, sus socios y ejecutivos, dependiendo de la gravedad de los incumplimientos sancionados.

Propuesta 17. Estandarizar especificaciones y anexos administrativos.

Considerando la categorización de las operaciones en cuanto a su complejidad en baja, media y alta, es posible diseñar y promover, para al menos las operaciones de baja y mediana complejidad, un conjunto de especificaciones y exigencias administrativas simplificadas y estandarizadas, logrando un ahorro en los costos de transacción, para los compradores en cuanto a la formulación de dichas exigencias, al recurrir a modelos previamente validados por los controles formales pertinentes. Si bien ello ha sido intentado previamente, incluso acordando especificaciones tipo con la Contraloría General de la República, su uso puede ser extendido y profundizado con mayor intensidad.

En cuanto a los proveedores potenciales, esta propuesta también redunda en un ahorro de los costos de transacción, en cuanto, al participar en operaciones de baja y mediana complejidad, se encuentran con requisitos conocidos y uniformes entre operaciones similares, con un modelo recurrente en lo sustantivo que, combinado con un Registro de Proveedores simplificado, de fácil acceso y mantención continua de datos, les debiese implicar un incentivo a participar, una

reducción de trabajo administrativo preparando ofertas, concentrando su esfuerzo en los asuntos sustantivos y en consecuencia para el proceso, la disminución de eventuales errores y descalificaciones en los procesos de adquisición por detalles, confusiones o malas especificaciones de las partes, que al ocurrir implican desperdicios de recursos y tiempo indeseables.

La necesidad de simplificar las exigencias formales en casos cuya baja complejidad lo amerita es una propuesta coligada a lo anterior, ya que no solo se trata de estandarizar, sino que también reducir la carga administrativa de las partes, ahorrando costos de procesos y transacción. Esta propuesta está conectada con una previa de utilizar el principio de buena fe, al menos en operaciones menores y de baja complejidad.

Estas propuestas requieren de una revisión de las definiciones procedimentales y eventualmente reglamentarias.

Propuesta 18. Instalar la práctica de análisis sobre condiciones económico-financieras de proveedores para operaciones complejas.

A diferencia de la recomendación anterior, en el caso de operaciones complejas, sean éstas por la cuantía de recursos involucrados, por la extensión temporal o la diversidad de puntos de entrega con la consecuente dificultad de gestión logística, o la criticidad del requerimiento, se supone que el vínculo entre la entidad compradora y el o los proveedores requiere de una profundidad en la capacidad de tener resguardos frente a las eventuales fallas, carencias o anomalías que se pudiesen presentar en la provisión de los bienes y/o servicios adquiridos.

Por lo tanto, será necesario en un análisis detallado, posterior a este estudio, especificar el tipo y profundidad de las coberturas de información frente a los riesgos involucrados en las operaciones, entendiendo que las garantías en operaciones complejas siempre serán insuficientes frente a los costos de transacción asociados a operaciones fallidas de aprovisionamiento de carácter complejo

Se sugiere que dichas especificaciones se concentren en los análisis de las capacidades económicas y financieras de los proveedores, de modo de tener estimaciones adecuadas que esas capacidades sean correspondientes a las exigencias que el proceso de abastecimiento les demande, tales como solvencia económica, disponibilidad de capital de trabajo, disponibilidad de equipos e instalaciones, si ello fuese relevante y otras que dependerá de cada operación.

Adicionalmente, puede ser interesante determinar los vínculos patrimoniales o las inversiones relacionadas, de manera de prevenir situaciones de compromiso económico o patrimonial, derivadas de causas indirectamente asociadas con el devenir económico de un proveedor sujeto de análisis.

Estos antecedentes, al tratarse de proveedores recurrentes en operaciones complejas pueden estar radicados en el Registro de Proveedores, debidamente actualizado, desde donde los analistas del caso podrán obtener los datos pertinentes a sus propósitos.

Esta es una práctica ya instalada en diversas operaciones complejas, especialmente en licitaciones de obras públicas u otras inversiones o contratos de gran tamaño y complejidad técnica, por lo que se trata de utiliza criterios similares, de manera de facilitar las operaciones y reducir los costos de transacción tanto para los proveedores como especialmente para las entidades compradoras al disminuir las probabilidades de fracasos de estas operaciones.

Se trata de recomendaciones operacionales que no requieren de ajustes normativos, sin perjuicio de establecer la competencia para capacitar sobre tales operaciones y la manera de realizar el análisis sugerido en la Dirección de Compras Públicas.

Propuesta 19. Actualizar metodologías para evaluar oferta de proveedores.

Los criterios de evaluación son un factor determinante del resultado de una adjudicación y su uso correcto determina la eficiencia del uso de los recursos públicos involucrados.

Una selección y adecuada ponderación de los criterios de evaluación pueden reducir los costos de transacción de la negociación. Esto, ya que permiten entregar una señal clara a los proveedores sobre cuál es la importancia relativa que tendrán distintos antecedentes a evaluar y, por tanto, estos podrán generar ofertas que se adecuen de mejor manera los requerimientos.

A modo de ejemplo, se recomiendan considerar las siguientes metodologías.

- *Método Total Cost Ownership* para estimar en valor presente los costos de largo plazo que pueden generarse a partir de una adquisición (ejemplo, la compra de un activo puede implicar mantenciones, repuestos, entrenamientos, insumos, instalaciones, etc.).
- *Método de Procesos de Análisis Multi-jerárquicos* para definir dimensiones y ponderaciones de los criterios de evaluación en procesos de adquisición complejos donde se requiere incluir distintos criterios y sub-criterios en pos de realizar una evaluación completa.
- *Evaluación de precio fijo*, lo cual supone establecer un monto pre-establecido a pagar (precio fijo) a fin de que los proveedores realicen ofertas que agreguen mayor valor al requerido (por ejemplo, mayor volumen, agregación de servicios complementarios, etc.). Eso requiere una correcta especificación del problema a resolver y una buena capacidad de análisis técnico de las ofertas recibidas. Esta modalidad es apropiada, por ejemplo, para la adquisición de tecnología compleja.
- *Evaluación en dos etapas*, donde se definen un conjunto de criterios que deben ser requeridos en una primera etapa de evaluación para reducir el grupo de proveedores a evaluar en una segunda etapa. La actual normativa permite realizar licitaciones en dos etapas (evaluación técnica, y luego evaluación económica) y preselección (es posible establecer mecanismos de pre-selección de oferentes).

Cabe señalar que aplicar métodos sofisticados, no necesariamente automatizados, en la selección y ponderación de criterios de evaluación requiere una formación avanzada de capital humano en compradores públicos. Asimismo, en caso de establecerse como una práctica obligatoria, se estima necesario realizar modificaciones en el Reglamento. Si bien el diseño y la ejecución de las evaluaciones seguirá estando a cargo de las instituciones compradoras, se espera que la Dirección ChileCompra juegue un rol relevante en la supervisión de las metodologías de evaluación, así como en la capacitación de los compradores públicos en cuanto a la incorporación de estos métodos en sus instituciones.

6.3.2 Selección de un procedimiento administrativo de adquisición

Conceptualización

Paralelamente a la especificación de la operación, los usuarios compradores pueden establecer la modalidad de adquisición que mejor se adecua a la hora de realizar una adquisición.

Conceptualmente, hay que distinguir dos tipos de modalidades de adquisición.

- Procedimientos que buscan generar y seleccionar ofertas a partir de nuevos requerimientos (tipo 1). En este grupo se encuentra todas las modalidades "tradicionales" de adquisición, donde el Estado genera una demanda al mercado para que éste responda. Ejemplo de este tipo de adquisiciones son las licitaciones públicas, licitaciones privadas, subastas inversas, entre otras.
- Procedimientos que responden a una demanda esperada (tipo 2). Por su parte, estas modalidades son aquellas que pre-establecidas por el Estado para responder de manera más ágil a demandas "esperadas". Dichas adquisiciones se asocian principalmente a bienes y servicios estándares, ya que su diseño considera menores costos de transacción. En este grupo de modalidades de adquisición se consideran, por ejemplo, el uso de catálogos, así como convenios marco.

Esta diferenciación es vital para efectos del presente modelo conceptual de adquisiciones públicas. Las modalidades tipo 1 tienen asociados mayores costos de transacción que las modalidades de tipo 2. Sin embargo, una modalidad tipo 2 debe ser concebida a partir de adquisición tipo 1. Ejemplo de ello es el caso de los convenios marco (tipo 2), los cuales se generan a partir de licitaciones públicas (tipo 1). Lo que se logra en este caso es concentrar los costos de transacción del proceso de adquisición en una sola institución para evitar que el resto de los servicios públicos incurran en dichos costos de manera reiterada e innecesaria. Por tanto, si bien las modalidades tipo 2 poseen menores costos de transacción, estos son asumidos (en mayor o menor grado) por un tercero a fin de garantizar una correcta operación (cumplimiento de garantías, calidad de los bienes/servicios).

Propuesta(s) de fortalecimiento en el contexto chileno

Tabla 6-9: Información relevante para propuestas sobre Selección de un procedimiento administrativo de adquisición.

Fuente	Información relevante
Encuesta de satisfacción a usuarios compradores	▪ Si bien el 85,07% de los compradores señalan estar "satisfechos" o "muy satisfechos" con la "agilidad en los procesos de compra" relacionados a los convenios marco, el 56,71% se declara "insatisfecho" o "muy satisfecho" con que los "precios (son) acorde al mercado" (pregunta 28). ▪ El 61,19% de los compradores encuestados señala que la principal razón por la que realiza adquisiciones por medio de convenios marco es "porque reduce los costos administrativos de las compras realizadas mediante licitación" (pregunta 29). ▪ El 59,20% de los compradores señala que una de las principales dificultades que han tenido con el uso de convenios marco son los "precios superiores a los del mercado" (pregunta 30). ▪ El 48,76% de los compradores encuestados señala que los convenios marco "son adecuados sólo para productos o bienes de carácter estándar asociados a compras rutinaria". Por su parte, el 49,75% declara que "son adecuados para cualquier tipo de producto o servicio" (pregunta 32).
Benchmark	▪ De forma paralela a las modalidades de licitación, en Brasil existe la subasta inversa (Pregão), regulada por la Ley 10.520/02 del año 2002, y que se utiliza exclusivamente para bienes estandarizados y servicios que no sean de consultoría. La fórmula de publicación de estas subastas varía de acuerdo al monto inicial del contrato que se busca adjudicar (Informe 2, sección 3.2.2.2) ▪ En Polonia se encuentra en marcha blanca una iniciativa de catálogo electrónico, donde se puedan ofertar y realizar transacciones de bienes y servicios bajo ese monto. Este catálogo se puede acceder en la dirección https://www.ekatalogi.uzp.gov.pl/ (Informe 2, sección 3.4.2).
Grupos focales	▪ En el caos de proveedores, esto expresan que una dificultad de los convenios marcos es subir sus productos a los catálogos de la plataforma de ChileCompra, lo que ellos denominan "autogestión" de sus productos. Según los entrevistados, en algunos casos no pueden subir un producto sin que se los haya solicitado alguna institución. Sin embargo, si no se suben los productos, tampoco pueden promocionarlos, convirtiéndose en un "círculo vicioso". También se señala que se pueden subir productos solamente si se pueden "colgar" de otros proveedores que hayan subido el mismo producto. En general, se menciona que la dinámica es demasiado engorrosa, lenta e ineficiente (Informe 2, sección 2.5.2.2). ▪ Por el lado de los compradores entrevistas, aunque existe la opinión de que los convenios marco implican precios mayores en relación a las licitaciones y a las compras directas, se plantea una preferencia por éstos porque permiten ahorrar costos administrativos y, además, una entrega más rápida del producto o servicio. Al respecto se apunta a que nunca se han valorizado los ahorros en trámites y papeleos que los convenios marco implican (Informe 2, sección 2.3.5).
Entrevista a expertos y actores relevantes	▪ Los entrevistados señalan que es necesario un rediseño de los convenios marco, ya que, aseguran, éstos se han desvirtuado y, además, no se han modernizado en función de la venta de catálogos que se ha expandido fuertemente en el último tiempo (Informe 2, sección 2.3.5).

Fuente: Elaboración propia.

Propuesta 20. Incorporar nuevos procedimientos administrativos de adquisición (catálogo, subasta inversa, licitación de suministros tarifados).

En la actualidad, la normativa vigente sobre compras y contratación pública considera el uso de convenios marco, licitaciones públicas, licitaciones privadas, y tratos directos, como los procedimientos administrativos que pueden utilizar los compradores del Estado para realizar sus adquisiciones.

Al respecto, al menos se considera la incorporación de los siguientes procedimientos administrativos.

- Catálogo electrónico.
- Subasta inversa.
- Licitación de suministros tarifados.

Catálogo electrónico

En primer lugar, se propone crear un catálogo electrónico de bienes y servicios estándares, que complemente la oferta de productos de los convenios marco. El uso de dicho catálogo se diferencia de los convenios marcos existentes en cuando considera la libre entrada y salida de los proveedores. Estos, a su vez, pueden participar demostrando su existencia entregando evidencia genérica sobre su actividad comercial (constitución de empresa, patentes, permisos, etc.). Así, los proveedores podrán ingresar en el catálogo libremente productos, precios y vigencia de los mismos, utilizando una categorización previamente establecida.

Los compradores, por su parte, podrán acceder al catálogo a través de una plataforma informática que les permita comparar el precio de bienes o servicios iguales o similares, y emitir órdenes de compra usando un procedimiento similar al utilizado actualmente al comprar bajo un convenio marco.

Como referente, se recomienda observar lo que acontece en Polonia, donde se encuentra en marcha blanca una iniciativa de catálogo electrónico, donde se puedan ofertar y realizar transacciones de bienes y servicios bajo ese monto. Este catálogo se puede acceder en la dirección https://www.ekatalogi.uzp.gov.pl/.

Tanto los convenios marco como el catálogo son concebidos como procedimientos administrativos de adquisición tipo 2 (responden a una demanda esperada), pues están focalizados en responder a requerimientos de tipo operacional y que demandan de soluciones estándares (*commodities*) donde se sabe de ante mano la existencia de una alta competencia.

De acuerdo a la literatura, este tipo de mecanismos de adquisición resultan de mayor practicidad en presencia de bienes y servicios de baja complejidad en la compra, y se caracterizan por ofrecer precios más competitivos a los compradores, y un fácil acceso a los operadores a la información de los proveedores. Un efecto de segundo orden es que, en ausencia de otro tipo de relaciones o convenios, dificulta el establecimiento de vínculos entre compradores y proveedores, lo que puede dificultar la realización de negociaciones para compras de mayor complejidad (Wagner& Essig, 2006).

Subasta inversa

Como segunda parte de la presente propuesta, se propone incorporar la subasta inversa como un procedimiento administrativo factible de utilizar para realizar adquisiciones. Respecto la subasta inversa, se propone incorporarla como un procedimiento administrativo de adquisición solamente en mercados desarrollados, de gran concurrencia de proveedores de bienes o servicios estandarizados. En este tipo de subastas, los proveedores compiten para adjudicarse el requerimiento de un comprador, a través de una oferta sucesiva de precios que van disminuyen en la medida que más ofertas se reciben.

Es de vital importancia evitar que los proveedores se coludan y se distribuyan distintas subastas (generación de sobre-precios), o bien gatillar una “guerra de precios” sostenida en el tiempo que termine precarizando la calidad de los bienes y servicios ofertados (sub-estimación en la calidad de las soluciones).

Como referente, es recomendable observar el caso de Brasil, donde la subasta inversa (Pregão) se utiliza exclusivamente para bienes estandarizados y servicios que no sean de consultoría. La

fórmula de publicación de estas subastas varía de acuerdo al monto inicial del contrato que se busca adjudicar (considera diarios locales, regionales, nacionales, y portal interno de adquisiciones públicas).

Existe evidencia que señala que este tipo de modalidades de compra es altamente efectivo en reducir los costos de las adquisiciones. Existe evidencia de que en transacciones B2B, típicamente en mercados de alimentos, repuestos y suministros, las reducciones de precios están en torno al 16% (Croom & Brandon-Jones, 2005). Esta modalidad, no obstante, ha generado fundados temores con respecto al deterioro de la relación entre organismos compradores y proveedores. En este sentido, resulta relevante la evidencia experimental de Jap (2007), que apunta al diseño de la subasta, y en particular a elementos como la visibilidad del precio y los mecanismos de evaluación, como variables importantes la relación entre las partes.

Licitación de suministros tarifados

En tercer lugar, se propone evaluar la posibilidad de realizar licitación de suministros tarifados, a fin de seleccionar un proveedor para que entregue un bien o servicio específico durante un determinado período de tiempo a una tarifa pre-establecida, sin determinar montos absolutos. Este tipo de licitación tiene similitud a las realizadas por la Dirección ChileCompra para seleccionar a los proveedores que serán parte de cada convenio marco. Sin embargo, la diferencia está en la posibilidad de seleccionar proveedores que entreguen bienes o servicios altamente específicos o no comunes, y que tienen una demanda indeterminada en el tiempo.

En los casos de la subasta inversa y las licitaciones de suministros tarifados constituyen procedimientos administrativos de adquisición tipo 1 (buscan generar y seleccionar ofertas a partir de nuevos requerimientos).

En los tres casos se requieren modificaciones tanto en la Ley como Reglamento de Compras y Contratación Pública.

6.3.3 Actos administrativos de preparación

Conceptualización

Los actos administrativos de preparación hacen referencia a las acciones necesarias para realizar una adecuada convocatoria de proveedores, en caso de requerirse, así como otros aspectos fundamentales para garantizar que el proceso de adquisición sea exitoso. En este último grupo, se considera la obtención de resoluciones aprobatorias, certificación de disponibilidad presupuestaria, toma de razón de la Contraloría General de la República, entre otros aspectos.

Estos actos administrativos deben ser de amplio conocimiento de la ciudadanía a través del diseño de sistemas de información que garanticen el acceso a la información (transparencia) y su fiscalización por distintos actores del Sector Público, Privado, Tercer Sector, e incluso la ciudadanía en general (probidad).

6.3.4 Convocatoria de proveedores

Conceptualización

A fin de disminuir los costos de acceso a la información, se requiere que la convocatoria de proveedores que se realice, sea efectiva para dar a conocer las opciones de negocio que existen en el Estado. Para disminuir los costos por gestionar dicha convocatoria, se debiese tender a utilizar procesos automatizados de llamados y categorización de proveedores, de carácter voluntario, con lo cual los potenciales proveedores son notificados directamente de las oportunidades de negocio emergentes El sentido de voluntario se refiere a la posibilidad de los proveedores de desistir de recibir dichas comunicaciones.

Otro punto fundamental para lograr una adecuada convocatoria tiene relación con las aclaraciones que entreguen las instituciones públicas ante dudas y consultas de los proveedores. Para lograr que las aclaraciones se realicen de manera efectiva y eficiente, el proceso de adquisición debe considerar en sus etapas tempranas espacios de diálogo con proveedores para evitar que ocurran los siguientes escenarios.

- Especificaciones que subestiman los riesgos de la adquisición. En este caso, la convocatoria no será exitosa puesto que, racionalmente, ningún proveedor estaría dispuesto a ofertar sabiendo que los riesgos no se condicen con la posibilidad de negocio que ofrece el Estado.
- Especificaciones que sobreestiman los riesgos de la adquisición. Por otro lado, existe la posibilidad que los proveedores busquen sacar ventaja de esta situación, generando ofertas que pueden estar sobre-presupuestadas.
- Especificaciones sub-comprendidas. En caso de que las especificaciones sea sub-comprendidas, entonces los proveedores generan ofertas que no apuntan a cumplir las condiciones de satisfacción mínimas definidas al inicio del proceso.

Propuesta(s) de fortalecimiento en el contexto chileno

Tabla 6-10: Información relevante para propuestas sobre Convocatoria de proveedores.

Fuente	Información relevante
Encuesta de satisfacción a usuarios compradores	▪ El 31,84% de los compradores consultados señalan estar “insatisfechos” o “muy insatisfechos” con la “cantidad de ofertas” recibidas en los procesos de licitación. Asimismo, el 21,39% tiene la misma valoración respecto la “calidad de las propuestas” ofertadas (pregunta 23).
Cuestionario de costos de transacción	▪ El 35,29% de los proveedores consultados no está de acuerdo con el enunciado “Existen herramientas adecuadas para mantenerse informado sobre licitaciones que se vinculan con sus líneas de negocios” (sentencia 6, cuestionario “proveedores”). ▪ Sin perjuicio de lo anterior, 94,12% de los mismos proveedores está de acuerdo con que “os canales de información para conocer sobre licitaciones públicas son conocidos” (sentencia 2, cuestionario “proveedores”) y 82,35% está de acuerdo con que “L os canales de información para conocer sobre licitaciones públicas son de fácil acceso” (sentencia 3, cuestionario “proveedores”).
Grupos focales	▪
Entrevista a expertos y actores relevantes	▪ Otro elemento relevado por uno de los entrevistados en pos de una mejora a los procesos licitatorio se asocia a dar mayores señales al mercado respecto de las licitaciones o compras que se requiere realizar. En palabras de este entrevistado, esto implicaría un gran esfuerzo de innovación en el sistema (Informe 2, sección 2.3.4.1).

Fuente: Elaboración propia.

Propuesta 21. Realizar convocatorias de proveedores en forma automática y segmentada.

Uno de los componentes relevantes del costo de transacción es el costo de acceso a la información. En el caso de las adquisiciones públicas, la disponibilidad de información acerca de oportunidades de negocio y por lo tanto el acceso a la misma debiese ser considerado como parte sustantiva de la función objetivo del sistema, lo que se traduce en la revisión del mecanismo de despacho automático de avisos segmentados por categoría de las publicaciones de convocatorias públicas emanadas desde las instituciones compradoras.

La falencia del sistema actual se evidencia en la existencia de un mercado secundario de información pagada, lo que es la evidencia de un costo de transacción efectivo, que, a juicio del Equipo del Proyecto, vulnera un principio fundacional del Sistema, que es la plena accesibilidad gratuita a la información, entendida esta más allá de una vitrina de exhibición, sino como una entrega activa de acceso a las oportunidades.

Esta propuesta sugiere la revisión del mecanismo de aviso en la plataforma Mercado Público, declarando su carácter opcional, donde los proveedores al inscribirse y declarar las categorías en las que participan pueden manifestar su interés de recibir automáticamente las notificaciones correspondientes. Para los proveedores ya inscritos puede levantarse una campaña de aceptación de la opción durante un período adecuado, por determinarse, para acceder al beneficio.

La única complicación operacional de la propuesta es la cautela de advertir a los operadores de internet del envío masivo de correos o mensajes, según la modalidad escogida, que puede ser bloqueada como eventual amenaza de "spam", invalidando el propósito de estas actividades.

Si bien es cierto en la actualidad la plataforma Mercado Público ofrece un servicio de similares características, la categorización en ocasiones imprecisa de los bienes y servicios demandados en las compras públicas disminuye la utilidad del mecanismo para los proveedores, lo que fue mencionado en diversas ocasiones durante el levantamiento de información de este trabajo. Por este motivo, el nuevo servicio propuesto se asocia tanto a la propuesta N°8 relacionada a la arquitectura de datos, como a la N°21 descrita a continuación acerca del Registro Nacional de Proveedores.

6.3.5 Revisión de antecedentes de proveedores

Conceptualización

Seguida la convocatoria de proveedores, se debe disponer de la información suficiente para realizar una adecuada revisión de sus antecedentes, con el objeto de garantizar que la adquisición será exitosa en cuanto a que (i) cumple las condiciones de satisfacción del requerimiento, (ii) es proba y transparente, y (iii) es eficiente en la ejecución de los recursos dispuestos para la misma.

De este modo, se propone distinguir entre distintos tipos de información sobre proveedores.

- Antecedentes técnicos. Se refiere a la información que garantiza la experiencia del proveedor a fin de dar cumplimiento satisfactorio al requerimiento.
- Antecedentes económicos y financieros. Hace alusión a la información del proveedor que da cuenta de su estado económico y financiero, lo cual permitiría evaluar la estabilidad y solvencia del oferente.

- Antecedentes sociales y patrimoniales. Corresponde a la información que da cuenta de la participación de los oferentes en otros organismos (públicos y/o privados) a fin de evitar potenciales conflictos de interés o elusión de sanciones por incumplimientos en otras operaciones efectuadas por el mismo proveedor bajo otra razón social.
- Evaluación histórica. En el caso de proveedores que lleven tiempo participando de procesos de adquisición pública, puede generarse información sobre la evaluación que han tenido dichos oferentes en otros procesos, así como a modo general con otros Servicios Públicos.

Propuesta(s) de fortalecimiento en el contexto chileno

Tabla 6-11: Información relevante para propuestas sobre Revisión de antecedentes de proveedores.

Fuente	Información relevante
Encuesta de satisfacción a usuarios compradores	▪ El 49,25% de los compradores encuestados se declara "insatisfecho" o "muy insatisfecho" con la "información disponible respecto de proveedores" para ser utilizada en procesos de licitación (pregunta 23).
Grupos focales	▪ Los compradores entrevistados señalan la implementación de una herramienta por parte de la Dirección ChileCompra para poner a disposición del mercado público información respecto de los proveedores, la cual, plantean, se ha incorporado a los criterios de evaluación de algunas licitaciones. Sin embargo, los compradores indican que subir esta información al portal no es obligatorio, por lo que muchos no realizan este ejercicio, lo cual obedece, según algunos, a que esto podría traer como consecuencia una demanda por parte del proveedor (Informe 2, sección 2.5.1).
Entrevista a expertos y actores relevantes	▪ Por otra parte, los entrevistados relevan la solicitud constante de los mismos antecedentes por parte de los diversos servicios, casi siempre mediante distintas modalidades de presentación, lo que enfoca el proceso de elaboración de propuestas por parte de los proveedores en el simple llenado de papeles y no en lo sustantivo que es mostrar las especificaciones y calidad de los servicios y productos ofertados. Esto genera altos costos de transacción a proveedores y compradores, desincentivando la participación de muchos de ellos, en tanto no implica ganancias a nivel de calidad, precio, oportunidad o mayor acceso (Informe 2, sección 2.3.4.1). ▪ En esta línea, la poca información que entrega el sistema respecto de los proveedores que ya han ganado una licitación y han ejecutado el servicio, constituye una problemática que aparece en la mayoría de los discursos. Se destaca que el sistema no retroalimenta a los proveedores ni entrega señales a los compradores respecto del desempeño de los mismos. Esto, de acuerdo al relato de los entrevistados, expone a las entidades públicas a ser estafadas o recibir malos servicios de forma reiterada (Informe 2, sección 2.5.1).

Fuente: Elaboración propia.

Propuesta 22. Profundizar el registro general de proveedores.

Se propone profundizar el Registro, constituyéndolo como una fuente única de información de todos los proveedores del Estado, separando la información económica-financiera común a todos, aunque con niveles de detalle diferenciados por tamaño de empresas; agregando información acerca de socios para poder identificar y detectar relaciones cruzadas de propiedad y reconociendo "sub-registros" de especialidades.

Esta propuesta busca mejorar la disponibilidad de información del Registro, hacerla compatible con las propuestas de análisis económico y financiero de los proveedores y constituir una base de información de los proveedores con desempeños reconocidamente positivos, que sirva a ambas partes como antecedente para las decisiones de selección, si ello fuese necesario y además de advertencia fundada frente a eventuales riesgos o situaciones no deseadas de parte de los proveedores.

La dispersión y segmentación de la información, el desconocimiento de parte de los compradores por su desconexión física y territorial y el grado de concentración centralizada de los mercados hace cada vez más necesaria la disponibilidad de información amplia, precisa y veraz de los diversos participantes en las operaciones de aprovisionamiento, máxime si ellas involucran recursos públicos.

El cruce de intereses patrimoniales, sugerido en la propuesta, es un servicio pagado disponible en el mercado y provisto por el mismo operador del actual Registro de Proveedores.

Esta propuesta no requiere de ajustes normativos, salvo precisar instrucciones en los contenidos del Registro y las materias de conocimiento público en el artículo 97 del reglamento de la ley Nº 19.886.

6.3.6 Evaluación de las ofertas

Conceptualización

En caso de las modalidades de adquisición que requieran la evaluación de ofertas, se deben tener en cuenta las competencias que debe tener una institución pública para lograr una correcta y adecuada evaluación. Estas competencias deben considerar tanto las técnicas, que idealmente especificaron el requerimiento, como las de análisis económico y financiero que permitan la adecuada evaluación de los proveedores.

Adicionalmente, se requiere tener presente los antecedentes legales y administrativos de los oferentes para efectos de dar correcto cumplimiento a la normativa de adquisiciones vigente.

Propuesta(s) de fortalecimiento en el contexto chileno

Tabla 6-12: Información relevante para propuestas sobre Evaluación de las ofertas.

Fuente	Información relevante
Encuesta de satisfacción a usuarios compradores	▪ El 88,56% de los compradores encuestados declara que sería deseable disponer de la "Evaluación del desempeño (de proveedores) con otros Servicios del Estado", y el 70,65% la "Evaluación del desempeño (de proveedores) en otras licitaciones de la propia", para llevar a cabo procesos licitatorios (pregunta 24). ▪ El 81,09% de los compradores encuestados declara que sería deseable disponer de la "Sanciones o multas recibidas por los proveedores por otros", y el 62,19% la "Sanciones o multas recibidas por los proveedores en otras licitaciones de la misma institución", para llevar a cabo procesos licitatorios (pregunta 24).
Cuestionario de costos de transacción	▪ El 64,71% de los proveedores consultados está en desacuerdo con la sentencia "La elaboración de una propuesta para participar en una licitación requiere de pocos recursos y tiempo" (sentencia 13, cuestionario "proveedores"). ▪ El 57,69% de los compradores consultados está en desacuerdo con la sentencia "El proceso para adjudicar una propuesta es rápido y sencillo" (sentencia 17, cuestionario "compradores").
Entrevista a expertos y actores relevantes	▪ Se plantea que el sistema de adquisiciones públicas tampoco retroalimenta o incentiva a los proveedores con buenos desempeños. En palabras de los entrevistados, el sistema siempre parte nuevamente de cero mediante la entrega de una infinidad de documentos diferentes que se deben completar cada vez, aunque el aspecto que se esté evaluando sea el mismo (Informe 2, sección 2.5.1). ▪ Los entrevistados relevan la solicitud constante de los mismos antecedentes por parte de los diversos servicios, casi siempre mediante distintas modalidades de presentación, lo que enfoca el proceso de elaboración de propuestas por parte de los proveedores en el simple llenado de papeles y no en lo sustantivo que es mostrar las especificaciones y calidad de los servicios y productos ofertados. Esto genera altos costos de transacción a proveedores y compradores, desincentivando la participación de muchos de ellos, en tanto no implica ganancias a nivel de calidad, precio, oportunidad o mayor acceso (Informe 2, sección 2.3.4.1).

Fuente: Elaboración propia.

Propuesta 23. Crear un registro de especialidad técnica de proveedores.

Se recomienda crear un Registro de Especialidades Técnicas de Proveedores, particularmente para aquellos de Bienes y Servicios que se caracterizan por alguna complejidad técnica. Se sugiere una profundización de la categorización en uso, de modo de especificar en detalle y con precisión las competencias de las personas relacionadas con las empresas en el Registro. Se particulariza que este Registro tenga como unidad mínima de datos a las personas, quienes eventualmente trasladan su experiencia más allá de sus vínculos laborales o sociales con las empresas en las que se desempeñen en un determinado momento.

Este registro debe tener múltiples entradas, dada la diversidad de categorías involucradas y puede encontrar un respaldo de validez en los Colegios Profesionales, quienes pueden actuar como tercero independiente calificados de esas experiencias.

Como referente, se consideran los Registros de especialistas del MOP, Registro de expertos del Instituto de Ingenieros, Registro de especialidades médicas entre otros.

A nivel normativo, se deben consideran las modificaciones necesarias para validar institucionalmente la experiencia que adquiere cada proveedor en las adquisiciones donde participa.

6.3.7 Actos administrativos de ejecución

Conceptualización

Los actos administrativos para la ejecución tienen relación con todas las actividades necesarias para dar inicio a la adquisición misma. Para ello se debe documentar y poner a disposición actas de adjudicación donde se explique la decisión tomada por la institución pública.

De manera complementaria, es deseable considerar las conversaciones necesarias para declarar los ajustes de contrato necesarios previo a su formalización. Entendiendo que la ejecución de la adquisición aún no se realiza, los ajustes buscan eliminar escenarios no deseables y que podrían incidir en el éxito de la adquisición (mayores plazos, mayores costos, mayores riesgos, etc.).

Asimismo, se considera la emisión de las órdenes de compra en los casos que sea necesario, y resoluciones para los contextos que lo requieran.

A fin de velar por la transparencia y probidad en la adjudicación de una licitación, es necesario gestionar los reclamos que puedan realizar los proveedores que no fueron seleccionados. Se requiere los servicios públicos sean capaces de responder de manera adecuada, explícita, y ágil todos los reclamos que reciban.

6.4 Ejecución y evaluación

6.4.1 Gestión de contratos

Conceptualización

Una vez iniciada la ejecución de una adquisición, la gestión de contratos se convierte en un elemento gravitante para el éxito de la misma.

Conceptualmente, a fin de disminuir los costos de transacción tanto de compradores como proveedores, el contrato que define os límites de un proceso de adquisición debe ser suficientemente claro y flexible para que ambos usuarios tengan certeza sobre los roles y responsabilidades que tienen con el otro y en la adquisición misma.

Los contratos deben operar en pos de garantizar el cumplimiento de las promesas declaradas por los proveedores, entendiendo que éstas cumplen las condiciones de satisfacción requeridas por los compradores. En este contexto, ámbitos como plazos intermedios, calidad de las soluciones adquiridas, y la cantidad de las entregas parciales si las hubiese, son algunas de las características que debiesen ser acordadas y precisadas en el contrato, si ello no ha sido definido previamente en las bases, o estas no existiesen por tratarse de una modalidad que no las requiere.

Lo anterior no es una labor simple, puesto que supone tener plena certeza sobre cómo evolucionará el proceso en el tiempo. Dado que dicho proceso está sujeto a potenciales discrepancias y conflictos, la gestión de contratos también debe contemplar mecanismos para resolver estas diferencias.

- Diferencias consensuadas. Guarda relación con problemas que pueden surgir durante la ejecución de la adquisición, cuya naturaleza y causas y por ende las soluciones se alcanzan de común acuerdo entre las partes.

- Diferencias contenciosas. Se refiere a la existencia de discrepancias y conflictos que son críticos para la ejecución de la adquisición y donde no existe necesariamente acuerdo entre las partes sobre la forme de resolverlas, lo que implica la intervención de un tercero para determinar una solución.

En ambos casos, se requieren utilizar un enfoque de gestión del riesgo para identificar potenciales impactos negativos que pueden surgir durante la ejecución de una adquisición. A su vez, se debe considerar reglas claras para generar potenciales ajustes de las obligaciones pactadas inicialmente.

Adicionalmente, es fundamental que los organismos compradores puedan gestionar tanto los pagos como las garantías requeridas, con el objeto de incentivar a los proveedores a mantenerse dentro del mercado de compras y contratación pública.

Propuesta(s) de fortalecimiento en el contexto chileno

Tabla 6-13: Información relevante para propuestas sobre Gestión de contratos.

Fuente	Información relevante
Encuesta de satisfacción a usuarios compradores	▪ El 61,69% de los compradores encuestados considera que la "gestión de contratos" es un ámbito que debiese estar considerado en un sistema de adquisiciones públicas (pregunta 2). ▪ No obstante, el 20,90% de compradores declara que "la (incorporación de la) gestión de los contratos en el proceso de compras públicas" son un cambio relevante (pregunta 37).
Cuestionario de costos de transacción	▪ El 35,29% de los proveedores consultados está de acuerdo con la sentencia "Suelen existir cambios entre los productos/servicios solicitados inicialmente y los que son finalmente entregados" en procesos de adquisiciones vía licitación (sentencia 22, cuestionario "proveedores"). ▪ Lo anterior es relevante considerando que el 58,82% de los proveedores que respondieron el cuestionario está de acuerdo con la sentencia "Los ajustes de contrato no afectan los plazos y recursos presupuestados en la propuesta adjudicada" en una licitación (sentencia 23, cuestionario "proveedores").
Entrevista a expertos y actores relevantes	▪ Se señala la necesidad de ir más allá del proceso mismo de compra o contratación, relevando la etapa de ejecución de los contratos o la gestión de los mismos, incluyendo así la evaluación del servicio o bienes adquiridos, su calidad y si es que se cumplió con lo requerido y pactado. Verificar la calidad de los bienes o servicios contratados requiere una asignación de recursos y personal que muchas veces está ausente en el sector público (Informe 2, sección 2.2.2). ▪ Existen opiniones, particularmente de expertos, que señalan que la plataforma entrega un servicio limitado a sus usuarios en términos de evaluación de las propuestas, de asesoramiento, de gestión de datos, de ejecución de contratos, entre otros, lo cual aportaría al sistema en términos de sus propios objetivos, esto es transparencia y eficiencia (Informe 2, sección 2.3.6).

Fuente: Elaboración propia.

Propuesta 24. Aumentar facultades del Tribunal de Contratación Públicas y su presencia regional.

Esta propuesta busca fortalecer la institucionalidad del Tribunal de Contratación Públicas (TCP), ampliando sus facultades y su presencia a lo largo del país.

En primer lugar, se propone que el TCP tenga facultades para intervenir en los procesos de adquisiciones más allá de la adjudicación. En la actualidad, la competencia de este órgano jurisdiccional comprende el conocimiento y resolución de las demandas de impugnación que se deduzcan contra actos u omisiones ilegales o arbitrarios, ocurridos en procedimientos administrativos de licitación en que puedan incurrir los organismos públicos regidos por la Ley N°19.886 y que tengan lugar entre la aprobación de las bases de la respectiva licitación y su adjudicación, ambos inclusive. De este modo, es deseable que las facultades de este tribunal

puedan ser sobre actos que acontezcan durante la ejecución de los contratos (por ejemplo, modificaciones arbitrarias que favorezcan al proveedor en perjuicio del bien general).

Con ello se permite reducir los costos de transacción relativos al monitoreo de la ejecución, pues centraliza en una sola institución actos potencialmente no probos que surjan durante la ejecución del contrato.

Por otra parte, también se propone que el TCP tenga presencia regional, considerando que en la actualidad las demandas que ocurren fuera de Santiago deben ser realizadas en la Oficina de Partes de la Intendencia o Gobernación Provincial respectiva.

Propuesta 25. Crear mecanismos compensatorios y de solución arbitral frente a fallos del Tribunal de Contratación Pública

Atendido a que el sistema actual no contempla la instancia arbitral para resolver conflictos relativos a la ley N° 19.886, se requiere una reforma para incorporar este mecanismo de solución de conflictos.

Se puede introducir la existencia de un sistema de arbitraje a fin de solucionar controversias ocurridas en el proceso de adquisición, indicando desde qué momento y hasta cuándo el árbitro tendrá competencia.

El arbitraje, es una instancia especializada de resolución de conflictos y no está contemplada en la normativa de compras públicas.

Existe una propuesta respecto a indemnizaciones, planteada por la Dirección de Compras Públicas, sugeridas en el oficio 997, de 6 de abril de 2016.

Propuesta 26. Definir reglas para aceptar ajustes de contratos durante la ejecución.

Atendido que las obligaciones de los contratantes pueden diferirse en el tiempo, y ocurrir circunstancias que justifiquen modificaciones contractuales, realizadas sin ánimo de perjudicar a los oferentes no adjudicados, ni beneficiar indebidamente al oferente adjudicado, es conveniente establecer las circunstancias que permitan realizar modificaciones contractuales, tales como la excesiva onerosidad sobreviniente, a fin de garantizar el principio de igualdad en el trato que se da a los oferentes y el apego estricto a las bases.

Es necesario definir un conjunto de reglas e instrucciones para minimizar las ambigüedades en el uso de estas opciones y con ello evitar riesgos de judicialización de reclamos infundados de terceros que pudiesen sentir afectados sus intereses, a raíz de modificaciones en los contratos en el período de ejecución.

Si bien en la actualidad es posible realizar ajustes a los contratos durante su ejecución, la propuesta busca generar especificaciones con cierto grado de estandarización, de forma que las entidades compradoras conozcan con precisión el tipo de ajustes que puedan realizar. De esta forma se buscar reducir la incertidumbre en las transacciones producto de especificaciones desarrolladas de forma local, que eventualmente den paso a la ambigüedad y la judicialización.

Propuesta 27. Evaluar el uso de socialización del comportamiento y reputación de proveedores.

La socialización del comportamiento y reputación se expresa en la publicación en un sitio preferente de los incumplimientos de los proveedores, generando un mecanismo de consulta obligada, tanto de advertencia para los proveedores al intentar participar en procesos concursales o como proveedor del Catálogo, como para inhabilitar temporalmente o totalmente y descalificar en caso de ser pertinente a los oferentes sancionados.

Es necesario considerar en el proceso sancionatorio la extensión de dichas sanciones a los responsables, más allá de las personas jurídicas, evitando el encubrimiento de propietarios y ejecutivos bajo razones sociales distintas.

La propuesta es instalar en la plataforma existente un acceso al detalle de las empresas y personas sancionadas, indicando el motivo de la sanción y la duración de la misma.

Este mecanismo, probado entre otros por la Autoridad del Canal de Panamá, resulta de un alto efecto intimidatorio al incumplimiento porque tiene consecuencias económicas de exclusión temporal en los mercados que implican un deterioro de ingresos mucho más importante que el costo del cobro de una garantía.

Es necesario considerar los aspectos normativos asociados a las sanciones de exclusión, tratados en el capítulo de recomendaciones.

6.4.2 Evaluación de la operación y gestión del conocimiento

Conceptualización

Una vez que se haya realizado la adquisición, se requiere realizar una evaluación de la operación en pos de tener una aproximación sobre el nivel de cumplimiento alcanzado respecto las condiciones de satisfacción declaradas en los requerimientos.

Complementariamente, la evaluación de las adquisiciones debiese considerar el comportamiento de proveedores (por ejemplo, calidad y oportunidad de su ejecución) y compradores (por ejemplo, pagos y prácticas de gestión de contrato) durante la provisión del bien o servicio adquirido.

En caso de ser necesario, en este punto también pueden generarse nuevos reclamos, tanto del organismo proveedor que ejecutó la adquisición como otros proveedores y actores que fiscalicen el correcto cumplimiento de dicho proceso.

Finalmente, atendiendo al gran volumen de información y conocimiento que se genera en los procesos de adquisición en el Estado, es fundamental tener herramientas para gestionar el conocimiento tanto al interior de las instituciones públicas como la difusión y transferencia de información entre las mismas. Este punto es relevante, puesto que disponer de información que documente los procesos de adquisición, posibilita abrir canales que permitan la evaluación ciudadana de los mismos procedimientos.

Tabla 6-14: Información relevante para propuestas sobre Evaluación de la operación y gestión del conocimiento.

Fuente	Información relevante
Encuesta de satisfacción a usuarios compradores	▪ El 41,79% de los compradores encuestados se declara "insatisfecho" o "muy insatisfecho" con la "evaluación de cumplimiento del proveedor" para ser utilizada en procesos de licitación.
Cuestionario de costos de transacción	▪ El 23,53% de los proveedores consultados está en desacuerdo con la sentencia "Los organismos compradores justifican adecuadamente la recepción no conforme de productos/servicios entregados." (sentencia 29, cuestionario "proveedores"). ▪ El 76,47% de los proveedores consultados está en desacuerdo con la sentencia "Los organismos compradores cumplen con la fecha de pago acordada" en el caso de licitaciones (sentencia 32, cuestionario "proveedores").
Entrevista a expertos y actores relevantes	▪ A juicio de un experto nacional, una instancia de monitoreo centralizado provisto por el sistema posibilitaría tener procedimientos más estandarizados y sistematizados de evaluación de proveedores y los bienes o servicios entregados por ellos, y auditar compras de distinto volumen aleatoriamente, de modo de poder ir generando nueva información y retroalimentando el sistema (Informe 2, sección 2.7.3).

Fuente: Elaboración propia.

Propuesta 28. Definir mecanismos para evaluar entidades compradoras y proveedoras.

Se propone definir un conjunto de criterios para calificar el cumplimiento de las obligaciones de entidades compradores y proveedoras, sin ambigüedades ni espacio a las arbitrariedades, estableciendo un nuevo hito de cierre para todo proceso de adquisición pública.

Para el caso de proveedores, esta evaluación se refiere a declarar el grado de cumplimiento de sus obligaciones previamente pactadas. Esta evaluación debiese facultar a las contrapartes (tanto proveedores como compradores) el reconocimiento de aciertos y errores.

Cabe señalar que la evaluación de proveedores no debe focalizarse, exclusivamente, en inhabilitar organismos que hayan incumplido con las promesas de ejecución y sean evaluadas bajo un umbral determinado. También debe apuntar a promover la calidad, facilitar la búsqueda de soluciones ad-hoc, e incluso fortalecer la confianza en los procesos de adquisiciones públicas. Así, por ejemplo, este tipo de evaluaciones debiese ser una señal para que un comprador pueda identificar cuáles son los proveedores que mejor han respondido ante requerimientos similares, y mejorar las especificaciones para una adquisición. O bien, encontrar los proveedores que participan en un potencial catálogo o en algún convenio marco, y cuya experiencia sea evaluada positivamente por el Estado.

En otras palabras, definir mecanismos para evaluar entidades proveedores permitiría (i) reducir los costos de información de usuarios compradores para seleccionar a los proveedores que tienen mayor probabilidad de cumplir exitosamente con las condiciones de satisfacción de un requerimiento, y (ii) potencialmente reducir costos de negociación para reconocer proveedores que pueden ofrecer mejores servicios en contextos similares.

Esta evaluación, por cierto, debiese diferenciarse según tipo de procedimiento administrativo de adquisición. Por ejemplo, para procedimientos que buscan generar y seleccionar ofertas a partir de nuevos requerimientos (como licitaciones públicas, licitaciones privadas, subastas inversas) se debiese considerar variables como cumplimiento de plazos, o bien entrega de productos/servicios

comprometidos. Para el caso de procedimiento que responden a una demanda esperada (como catálogos, o convenios marco), se podría evaluar el cumplimiento de las especificaciones de fabricación, entrega de productos/servicios en tiempos estipulados, relación sobre precio-calidad, u otros. En cualquier caso, es fundamental que estos criterios se encuentren establecidos con anterioridad a ejecutar un procedimiento administrativo de adquisición.

Ahora bien, la existencia de esta evaluación condiciona, a su vez, una potencial evaluación de compradores. Tal como señala Dellarocas et al. (2006), los compradores pueden verse desincentivados a realizar evaluaciones negativas de proveedores ya que estos pueden "vengarse" realizando a su vez una evaluación negativa de sus contrapartes. Una forma de afrontar este escenario, tal como señala Li (2010), es que la evaluación de compradores se realice de manera automática, considerando variables objetivas que den cuenta de una aproximación del comportamiento probo y eficiente de compradores durante la adquisición, como el cumplimiento en los plazos de pago, ratio entre monto ejecutado y presupuesto, tiempo de respuesta de reclamos, y otra información similar.

Existe literatura que señala que estas evaluaciones tienen un impacto relevante en la reducción del riesgo de fraudes en contextos de una débil contraparte compradora, así como también tiene el potencial de mejorar la experiencia de compra por parte de los organismos públicos. No obstante, este mecanismo genera problemas para Pymes sin experiencia previa de ventas en el sistema, y tiene un riesgo inherente de discrecionalidad, y por tanto de corrupción en contextos institucionales débiles (Søreide, 2002). Para remediar estos inconvenientes, se ha propuesto incorporar elementos no discrecionales en la evaluación, como información concreta de la transacción manejada por una tercera entidad mediadora (Li, 2010).

De cumplirse lo anterior, entonces sería factible reducir los costos de información en el que incurren los proveedores para decidir si le es beneficioso (o contraproducente) transar con determinadas entidades compradoras.

7 DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES PARA IMPLEMENTAR EL PROCESO DE ADQUISICIÓN PÚBLICA PROPUESTO

7.1 Desafíos

Para enunciar las brechas y desafíos del sistema de compras públicas, se han condensado los datos levantados en los diversos instrumentos, cuantitativos y cualitativos, los juicios expertos de los entrevistados, cuyo detalle está en los capítulos anteriores de este estudio y se han incorporado los juicios y experiencia de los miembros del equipo de trabajo.

Estos desafíos se expresan en líneas de trabajo futuro, que son abordadas en modo de recomendaciones asociadas a las propuestas del capítulo precedente, entendiendo que lo importante es conciliar las voluntades políticas, los recursos financieros y materiales y principalmente las personas, para hacerse cargo de avanzar en:

- Incorporar nuevos roles e interacciones entre actores del sistema en pos de mayor eficacia y eficiencia.
- Diseñar espacios regulados de negociación que permitan innovar y mejorar soluciones, especialmente en problemas complejos.
- Desarrollar mecanismos para mejorar la gestión de contratos.
- Facilitar y expandir la participación de proveedores en procesos de adquisiciones.

7.2 Recomendaciones

En el presente capítulo se desarrollan recomendaciones para viabilizar la implementación de las propuestas descritas en la sección anterior. En algunos casos se requieren ajustes a las normas, en otros se sugieren desarrollos de soluciones tecnológicas, en algunas propuestas solamente se requiere decidir acciones o instrucciones administrativas y/o combinaciones de todas las anteriores.

En la siguiente tabla se resumen una visión general de cada propuesta sobre las modificaciones sugeridas (de ley, reglamentarias, normativas, administrativas, tecnológicas), el efecto de cada una ellas en la función objetivo de un proceso de adquisiciones públicas (medio o alto), y su dificultad de implementación (medio o alto), según el juicio del Equipo de Proyecto.

Para construir una panorámica de la carga asociada a las recomendaciones, se presenta una tabla resumen con el tipo de intervención sugerida, reconociendo modificaciones a la Ley Nº 19.886, a su Reglamento o de índole administrativo; una estimación del grado de efecto esperado sobre el objetivo de disminuir los costos de transacción y con ello crear mayor valor público, entendido como alto o medio y por último un juicio de dificultad de implementación donde se conjugan las modificaciones legales involucradas, los recursos involucrados (como estimación gruesa) y el esfuerzo de conjugar voluntades que implica la propuesta. Las propuestas de mayor dificultad están escritas en rojo.

Cabe señalar que las recomendaciones y calificaciones asociadas son preliminares. Por tanto, una vez que exista la voluntad por discutir cada una de ellas, se requiere un diseño detallado en los ámbitos que sean pertinentes a las mismas.

Tabla 7-1: Resumen de las propuestas para fortalecer el proceso de adquisiciones públicas en el contexto chileno.

Sub- procesos	Etapas	Propuestas de fortalecimiento	Modificación sugerida	Efecto en función objetivo	Complejidad de implementación
Preparación	Declaración de requerimientos	Modificar el sistema de adquisiciones a fin de fomentar el ahorro real en los gastos corrientes.	Ley N° 19.886 Ley Presupuesto	Medio Efecto político muy positivo	Media
	Planificación de adquisiciones	Fortalecer el sistema de planificación de adquisiciones.	Ley N° 19.886 Reglamentaria Tecnológica	Alto	Media
		Fortalecer los sistemas de inventario de bienes de consumo.	Administrativa	Medio	Media
		Fortalecer los sistemas para el control de bienes muebles y equipos.	Administrativa	Medio	Media
		Implementar un sistema de información sobre disponibilidad de bienes y activos para catástrofes.	Reglamentaria Tecnológica	Medio	Media
	Prospección de ofertas	Fomentar la práctica de realizar consultas al mercado (estructurales y específicas).	Reglamentaria Tecnológica	Alto	Media
		Diseñar e instalar un mecanismo de consultas vinculantes (*diálogos competitivos*).	Ley N° 19.886	Alto	Media
		Diseñar arquitectura de datos para acceder a información histórica fidedigna.	Administrativa Tecnológica	Alto	Media
	Preparación de la adquisición	Crear una carrera de desarrollo profesional sobre adquisiciones públicas.	Ley N° 19.886	Alto	Alta
		Vincular la planificación de las adquisiciones con el control de la ejecución presupuestaria.	Ley N° 19.886 Reglamentaria Tecnológica	Alto	Alta
		Instalar la práctica de realizar adquisiciones conjuntas a través de diversos mandatarios.	Ley N° 19.886 Reglamentaria	Alto	Media
		Crear roles de gestores de categoría y peritos de adquisiciones.	Ley N° 19.886 Reglamentaria	Alto	Alta
		Incentivar la constitución de equipos especializados y paneles de expertos.	Ley N° 19.886 Reglamentaria	Alto	Media
		Crear un banco de especificaciones técnicas.	Ley N° 19.886 Reglamentaria Tecnológica	Medio	Media
	Selección del tipo de convocatoria de proveedores	Difundir el uso de reglas específicas para seleccionar el tipo de convocatoria de proveedores.	Reglamentaria	Medio	Media
Especificación	Especificación de la adquisición	Fomentar la aplicación del principio de buena fe y sanciones por su infracción.	Ley N° 19.886 Reglamentaria	Alto	Alta

Sub- procesos	Etapas	Propuestas de fortalecimiento	Modificación sugerida	Efecto en función objetivo	Complejidad de implementación
		Estandarizar especificaciones y anexos administrativos.	Ley N° 19.886 Reglamentaria	Medio	Media
		Instalar la práctica de análisis sobre condiciones económico-financieras de proveedores para operaciones complejas.	Administrativa	Medio	Media
		Actualizar metodologías para evaluar oferta de proveedores.	Administrativa	Medio	Media
	Selección de un procedimiento administrativo de adquisición	Incorporar nuevos procedimientos administrativos de adquisición (catálogo*, subasta* inversa*, licitación de suministros* tarifados*).*	Ley N° 19.886 Reglamentaria Tecnológica	Alto	Alta
	Actos administrativos de preparación				Media
	Convocatoria de proveedores	Realizar convocatorias de proveedores en forma automática y segmentada.	Tecnológica	Alto	Media
	Revisión de antecedentes de proveedores	Profundizar el registro general de proveedores.	Reglamentaria Administrativa	Medio	Media
	Evaluación de las ofertas	Crear un registro de especialidad técnica de proveedores.	Ley N° 19.886 Reglamentaria Tecnológica	Medio	Media
	Actos administrativos de ejecución	-			Media
Ejecución y evaluación	Gestión de contratos	Aumentar facultades del Tribunal de Contratación Públicas y su presencia regional.	Ley N° 19.886	Medio	Alta
		Crear mecanismos compensatorios y de solución arbitral frente a fallos del Tribunal de Contratación Pública	Ley N° 19.886 Reglamentaria	Media	Alta
		Definir reglas para aceptar ajustes de contratos durante la ejecución.	Ley N° 19.886 Reglamentaria	Medio	Media
		Evaluar el uso de socialización del comportamiento y reputación de proveedores	Ley N° 19.886 Reglamentaria	Medio	Media
	Evaluación de la operación y gestión del conocimiento	Definir mecanismos para evaluar entidades compradoras y proveedor	Administrativa	Alto	Media

Fuente: Elaboración propia.

7.3 Recomendaciones de implementación

Propuesta 1. Modificar el sistema de adquisiciones a fin de fomentar el ahorro real en los gastos corrientes.

Aspectos Normativos

Se sugiere modificar la ley de compras públicas, estableciendo los parámetros objetivos y verificables para considerar cuándo el ahorro en la adquisición de un determinado bien o servicio es un ahorro eficiente, y produce condiciones más ventajosas para el Servicio, a fin de que DIPRES, estime la cantidad ahorrada como "ahorro eficiente" y ella pueda agregarse en la propuesta de presupuesto del año siguiente, o bien redestinarse a gastos en otros conceptos de interés mutuo.

Se hace presente que "ahorrar" es precisamente dar cumplimiento a lo establecido por el actual art. 6° de la Ley Nº 19.886, lo que impulsaría a presupuestos cada vez menores.

Por otra parte debe modificarse una regla constitutiva de la construcción de la Ley Anual de Presupuesto, en cuanto a reconocer los saldos de cajas derivados de estos ahorros, estableciendo una regla de redistribución de dicho saldo que reconozca el mérito de los Servicios que generan el ahorro, destinando una fracción del mismo a mejoras pactadas con el Servicio en opciones como infraestructura, capacitación o prestaciones a los funcionarios a través de los servicios de bienestar (todos a modo de ejemplo) y la otra redestinada a partidas sustantivas de los programas de gobierno con el respectivo reconocimiento y vínculo al organismo generador del ahorro (El Servicio AAAAA contribuye redestinando $ BBBBB al programa CCCCC que apoya DDDD).

Esto está en plena concordancia con el principio de la eficiencia, que rige el Derecho Administrativo chileno y puede tener un impacto político de revalorización del sentido de la función pública eficiente.

Propuesta 2. Fortalecer el sistema de planificación de adquisiciones.

Aspectos Normativos

Se sugiere reformar el artículo 12 de la Ley N° 19.886, en su inciso primero, como sigue:

> "*En cada período presidencial, cada institución deberá elaborar un plan plurianual de compras que se extenderá hasta el fin del año calendario del respectivo gobierno. Sin perjuicio de lo anterior, cada año se elaborará y evaluará periódicamente un plan anual de compras y contrataciones, considerando su gestión y relación con el inventario de la respectiva institución, mediante un sistema de control informático del inventario y de la ejecución presupuestaria. Los contenidos mínimos de dichos planes y evaluaciones de gestión serán definidos en el Reglamento.*"

Igualmente, se sugiere incorporar en el Reglamento de la Ley N° 19.886 la definición de plan plurianual de compras, e introducir los contenidos de la evaluación de gestión de los mismos, incorporando el concepto de ahorro eficiente, en relación con la propuesta anterior.

Aspectos tecnológicos

Se sugiere dotar al sistema de una solución que permita monitorear el desarrollo y cumplimiento de la ejecución de los planes de compra, integrado a las propuestas 3, 4 y 10.

Propuesta 3. Fortalecer los sistemas de inventario de bienes de consumo.

Aspectos Normativos:

Si bien, se hace alusión a políticas de inventario a propósito del "Manual de Procedimientos de Adquisiciones", se sugiere incorporar la reforma señalada anteriormente, a saber:

> "*En cada período presidencial, cada institución deberá elaborar un plan plurianual de compras que se extenderá hasta el fin del año calendario del respectivo gobierno. Sin perjuicio de lo anterior, cada año se elaborará y evaluará periódicamente un plan anual de compras y contrataciones, considerando su gestión y relación con el inventario de la respectiva institución, mediante un sistema de control informático del inventario y de la ejecución presupuestaria. Los contenidos mínimos de dichos planes y evaluaciones de gestión serán definidos en el Reglamento.*"

Propuesta 4. Fortalecer los sistemas para el control de bienes muebles y equipos.

Aspectos Normativos

Se propone lo indicado en el número anterior.

Propuesta 5. Implementar un sistema de información sobre disponibilidad de bienes y activos para catástrofes.

Aspectos Normativos

Se propone agregar este sistema de información en el Reglamento, a través de un capítulo especial.

Aspectos Tecnológicos

Se recomienda desarrollar una solución web que permita acceder a los sistemas de inventarios y precios vigentes de los proveedores integrados al sistema, pudiendo estos provenir de un convenio marco o de una licitación especial, diseñada para este propósito, donde los oferentes se "obliguen" a mantener información actualizada de disponibilidad y se definan los precios mediante una regla

Propuesta 6. Fomentar la práctica de realizar consultas al mercado (estructurales y específicas).

Aspectos Normativos

Se sugiere modificar la Ley Nº 19.886, permitiendo y promoviendo la consulta al mercado cada vez que ello se estime necesario y considerándolas como un elemento favorable para determinar la existencia de ahorro eficiente. Igualmente, establecer dentro de las atribuciones de la Dirección de Compras la capacitación sobre el modo de realizarlas y las ventajas de tales consultas.

Aspectos Tecnológicos

Es deseable instalar un repositorio acerca del mercado, abierto y disponible para los compradores, donde se acumule información, experiencias y datos relacionados con los resultados de las consultas efectuadas, sean estructurales del mercado, estructura y funcionamiento o específicas, done será preponderante la información técnica y de disponibilidad de bienes y servicios escasos o complejos.

Propuesta 7. Diseñar e instalar un mecanismo de consultas vinculantes (*diálogos competitivos*).

Aspectos Normativos

Se sugiere modificar la Ley Nº 19.886, estableciendo diálogos competitivos, y permitiendo expresamente el pago de una contraprestación por los servicios prestados, aun cuando tales diálogos no deriven en una decisión de adquisición por parte de la Administración.

En cuanto al Reglamento, será necesario especificar las reglas de operación de los diálogos competitivos, de manera de resguardar que los pagos correspondan a servicios efectivamente prestados, sin burocratizar el mecanismo. El detalle de las especificaciones reglamentarias debe ser desarrollado una vez calificado el mérito de la propuesta.

Propuesta 8. Diseñar arquitectura de datos para acceder a información histórica fidedigna.

Aspectos Normativos:

Se sugiere establecer expresamente la competencia del diseño de la arquitectura de datos y la responsabilidad en la misma, en una unidad de la Dirección de Compras Públicas, estableciendo la debida competencia a través de una reforma en la Ley Nº 19.886, a fin de respetar el principio de juridicidad establecido en el artículo 7º de la C.P.R.

Aspectos Tecnológicos:

La arquitectura de datos es un desafío mayor ya que las especificaciones de la misma son determinantes para la integralidad de la información, en cuanto a la capacidad de capturar todos los datos necesarios para la adecuada gestión del sistema y el diseño debe contemplar los mecanismos de validación y filtro que reduzcan la probabilidad de aceptación de errores de datos fuera de rango, incompletos, incoherentes o incompatibles con reglas predefinidas de consistencia.

Propuesta 9. Crear una carrera de desarrollo profesional sobre adquisiciones públicas.

Aspectos Normativos

Se sugiere modificar el nombre del capítulo 2 de la Ley Nº 19.886, extendiéndolo a los requisitos para contratar por la Administración del Estado, y agregando un artículo sobre los requisitos para contratar por la Administración del Estado. En dicho artículo 4 bis, se establecería que necesariamente un comprador público, debidamente certificado, por la Dirección de Compras Públicas, deberá proponer a la Administración la adjudicación de los contratos que celebre.

Igualmente, se debe modificar la ley N° 19.886 a fin de dar a la Dirección de Compras Públicas las atribuciones para establecer y otorgar las certificaciones que habiliten a los compradores públicos, en mérito a sus habilidades, conocimientos y experiencias, para adquirir las facultades que esta institución determine en materia de adquisiciones.

Propuesta 10. Vincular la planificación de las adquisiciones con el control de la ejecución presupuestaria.

Aspectos Normativos:

Esta propuesta se relaciona con la segunda, por lo que se repite la modificación sugerida:

> *"En cada período presidencial, cada institución deberá elaborar un plan plurianual de compras que se extenderá hasta el fin del año calendario del respectivo gobierno. Sin perjuicio de lo anterior, cada año se elaborará y evaluará periódicamente un plan anual de compras y contrataciones, considerando su gestión y relación con el inventario de la respectiva institución, mediante un sistema de control informático del inventario y de la ejecución presupuestaria. Los contenidos mínimos de dichos planes y evaluaciones de gestión serán definidos en el Reglamento."*

Aspectos Tecnológicos

Se recomienda examinar la factibilidad de generar una o más aplicaciones que interactuando con el SIGFE permita el registro de los devengos y de los gastos efectivos asociándolos a los planes de compra y a los presupuestos institucionales. Dada la complejidad de la coordinación, esta propuesta requiere de una coordinación tecnológica con DIPRES y CGR en cuanto a las normas y sistemas operacionales de la Contabilidad Pública y del control de ejecución presupuestaria

Propuesta 11. Instalar la práctica de realizar adquisiciones conjuntas a través de diversos mandatarios.

Aspectos normativos

Se sugiere agregar un artículo en el capítulo dos reformado, según se ha propuesto en este informe, facultando a las instituciones dotadas de personalidad jurídica para representar o actuar como mandatarias de uno o más organismos públicos a que se refiere esta ley, en las contrataciones a que se refiere la misma.

Propuesta 12. Crear roles de gestores de categoría y peritos de adquisiciones.

Aspectos Normativos:

Se propone agregar otro artículo en el capítulo dos reformado, según se ha señalado en este informe, facultando que el Reglamento de la ley indique en cuáles casos e instituciones deberá contarse y/o consultar a gestores de categoría y peritos en adquisiciones, estableciendo un registro de estos.

Se establecerá en el Reglamento de la Ley, un capítulo específico dedicado a definir los criterios y requisitos que definen a los peritos en adquisiciones, los que lo serán por experiencia en

operaciones en el rubro o por la probada experiencia y conocimientos de rubros específicos certificados por su participación en procesos relevantes en ambos casos.

Propuesta 13. Incentivar la constitución de equipos especializados y paneles de expertos.

Aspectos Normativos

Parece pertinente establecer en un artículo del capítulo dos reformado, como se ha sugerido, la posibilidad que compradores públicos y gestores de categoría puedan formar equipos y paneles disponibles para las entidades adquirentes, con las facultades indicadas en el capítulo cuarto, dejando al Reglamento la regulación de tales equipos y paneles en cuanto a su constitución y forma de interactuar con tales entidades.

Propuesta 14. Crear un banco de especificaciones técnicas.

Aspectos normativos

Se sugiere radicar la competencia de la creación del referido banco en una unidad de la Dirección de Compras Públicas, directamente o a través de terceros, estableciendo además la facultad de actualizarlo y modificarlo de modo de facilitar su inteligencia, de acuerdo a parámetros a definir por la misma unidad, a través de una reforma en la Ley Nº 19.886, a fin de respetar el principio de juridicidad establecido en el artículo 7º de la C.P.R.

Aspectos tecnológicos

La recomendación requiere para su implementación de la construcción o adopción de una aplicación informática del tipo gestión documental o una base de datos documental que permita almacenar y recuperar las especificaciones. Los criterios de búsqueda y las mecánicas de operación de estas soluciones son conocidos en la industria y los especialistas informáticos debiesen estar en condiciones de formular las especificaciones para lograr soluciones competentes y competitivas para este requerimiento.

Propuesta 15. Difundir el uso de reglas específicas para seleccionar el tipo de convocatoria de proveedores.

Aspectos normativos

Se sugiere modificar la ley N° 19.886, de manera de permitir que su Reglamento pueda determinar otros casos en que proceda la licitación privada o trato directo, u otra modalidad de adquisición consagrada en la ley, de manera similar a cómo lo permite la ley en el caso de la letra g) del artículo 8° de dicha ley.

Esta propuesta requiere de la disposición de personas y recursos para la capacitación de los compradores en las modalidades que se incorporen a las opciones vigentes.

Propuesta 16. Fomentar la aplicación del principio de buena fe y sanciones por su infracción.

Aspectos normativos

Se propone agregar un artículo en la ley que permita llevar un registro público de adjudicatarios sancionados, permitiendo al Reglamento establecer las diversas sanciones.

Igualmente, modificar el Reglamento de modo que establezca que sin perjuicio de lo establecido en el artículo 29, la idoneidad técnica y financiera también podrá acreditarse dentro de un plazo de determinados días hábiles con posterioridad a la adjudicación, y que en caso de que el proveedor haya faltado a la veracidad en los datos proporcionados, será sancionado y quedará registrado en una nómina de proveedores sancionados.

Igualmente se debería eliminar en el artículo 11 de la ley de compras públicas la garantía de seriedad de la oferta, y establecer expresamente en la ley la manera de proceder a la retención de pagos como un modo de garantizar el cumplimiento contractual, lo que puede realizarse en el mismo artículo 11.

Propuesta 17. Estandarizar especificaciones y anexos administrativos.

Aspectos normativos

Se sugiere radicar la competencia en la estandarización de especificaciones y anexos administrativos para las entidades adquirentes, en una unidad de la Dirección de Compras Públicas, directamente o a través de terceros, estableciendo además la facultad de actualizarlos y modificarlos de modo de facilitar su inteligencia, de acuerdo a parámetros a definir por la misma unidad, a través de una reforma en la Ley Nº 19.886, a fin de respetar el principio de juridicidad establecido en el artículo 7º de la C.P.R.

Para la aplicación y uso de estas especificaciones es deseable que se incluya en el Reglamento las disposiciones e instrucciones de su uso, incluyendo criterios y recomendaciones necesarias para su correcto funcionamiento.

Propuesta 18. Instalar la práctica de análisis sobre condiciones económico-financieras de proveedores para operaciones complejas.

Aspectos normativos

Se sugiere establecer dentro de las atribuciones de la Dirección de Compras la capacitación sobre el modo de establecer cuándo se está frente a una operación compleja y la manera realizar dicho análisis y sus ventajas.

Para estos efectos será suficiente emitir las directivas o instrucciones necesarias para establecer los criterios pertinentes y estructurar un programa de formación en análisis financiero para funcionarios públicos involucrados en los procesos de evaluación, que les permita ejecutarlos correctamente en lo que respecta a criterios conceptuales y metodologías apropiadas.

Propuesta 19. Actualizar metodologías para evaluar oferta de proveedores.

Aspectos normativos

Se sugiere establecer dentro de las atribuciones de la Dirección de Compras la capacitación sobre este punto.

En caso de que se cree la carrera de comprador público, esta actualización deberá ser parte del currículo de estudios.

En todo caso debe ser considerado como parte de un proceso de formación y actualización para requirentes, compradores y demás funcionarios involucrados en los procesos de adquisición.

Si se desea establecer esta actualización como una práctica obligatoria, efectivamente debería establecerse en el Reglamento del modo indicado en el capítulo cuatro de este informe.

Propuesta 20. Incorporar nuevos procedimientos administrativos de adquisición (catálogo, subasta inversa, licitación de suministros tarifados).

Aspectos normativos

Efectivamente, debe modificarse la ley de compras públicas y su Reglamento describiendo la manera de realizase las adquisiciones a través de estos nuevos procedimientos. Estas modificaciones requieren de un análisis en términos normativos de mayor envergadura que el alcance de estas recomendaciones, particularmente respecto de la creación de Catálogos ya que se modifica sustantivamente la relación de compradores y proveedores, las responsabilidades de los proveedores y las eventuales sanciones por sus incumplimientos y las facilidades de emisión de órdenes de compra contra las ofertas del catálogo, sin complicaciones administrativas que desvirtúen el uso del concepto de facilidad de compra provista por el Catálogo.

Aspectos tecnológicos

Es necesario decidir la modalidad de la solución tecnológica, que en un extremo centralizado radica un catálogo único en una aplicación concentrada y en el otro extremo en una solución de un organizador de “links” a una variedad extendida de catálogos de proveedores coordinados para las operaciones, con soluciones intermedias “Tipo Amazon” donde se combina un catálogo propio con vínculos a catálogos de terceros. En todo caso es necesario considerar la capacidad de comparación de alternativas de productos como una funcionalidad indispensable.

Propuesta 21. Realizar convocatorias de proveedores en forma automática y segmentada.

Aspectos tecnológicos

Sólo se requiere rehabilitar en la plataforma la opción para entregar información segmentada por categoría sobre las convocatorias públicas.

En necesario actualizar la información de proveedores al menos en cuanto a correo electrónico y categorías de ofertas y con ello solicitar la autorización de despacho de correos de alerta ante las convocatorias públicas de licitaciones.

Propuesta 22. Profundizar el registro general de proveedores.

Aspectos normativos

Tal como se indicó en el capítulo cuatro, esta propuesta no requiere de ajustes normativos, salvo precisar instrucciones en los contenidos del Registro y modificar en el artículo 97 lo referente a las materias que se sugieren hacer públicas en el capítulo cuatro de este informe.

Propuesta 23. Crear un registro de especialidad técnica de proveedores.

Aspectos normativos

Se debe modificar el párrafo quinto del capítulo tercero de la Ley Nº 19.886, incorporando este registro, y consecutivamente, el Reglamento de la ley.

Debe facultarse expresamente la ponderación de la experiencia, atendida la renuencia de Contraloría General de la República con respecto a este factor a la luz del criterio de igualdad.

Propuesta 24. Aumentar facultades del Tribunal de Contratación Públicas y su presencia regional.

Aspectos normativos

Para llevar a cabo esta reforma, debe realizarse una modificación en el capítulo pertinente de la Ley Nº 19.886, estableciendo las competencias señaladas en el capítulo cuatro, así como la presencia regional del Tribunal.

Propuesta 25. Crear mecanismos compensatorios y de solución arbitral frente a fallos del Tribunal de Contratación Pública

Aspectos normativos

En este caso, en materia de indemnizaciones, parece eficiente reproducir las recomendaciones sugeridas en el oficio 997, de 6 de abril de 2016, de la Dirección de Compras Públicas.

Parece pertinente agregar la existencia de un amigable componedor como instancia necesaria en forma previa a recurrir a un reclamo de naturaleza administrativa y/o judicial, para cuyos efectos se debe reformar la ley N° 19.886 y en consecuencia su reglamento.

Es conveniente, incluso a los intereses de la parte vencedora en una disputa, que el monto mínimo de la indemnización estuviere previamente determinado en la ley y que se pudiera cobrar directamente en el mismo Tribunal de Contratación Pública.

Para los efectos de avanzar en esta propuesta, se puede revisar un sistema similar que es el sistema de arbitraje de NIC, que tiene una plataforma electrónica para su operación y reglas claramente conocidas en forma previa por los participantes.

Propuesta 26. Definir reglas para aceptar ajustes de contratos durante la ejecución.

Aspectos normativos

Se propone modificar la ley N° 19.886 y permitir que el Reglamento de ésta determine los casos y condiciones en que procederá la modificación del contrato adjudicado, con respeto de los principios indicados en el capítulo cuatro.

Propuesta 27. Evaluar el uso de socialización del comportamiento y reputación de proveedores

Aspectos normativos

Se sugiere permitir en la plataforma existente un acceso al detalle de las empresas y personas sancionadas, indicando el motivo de la sanción y la duración de la misma. Para dichos efectos, se puede detallar en este sentido el artículo 97 bis del Reglamento de la Ley Nº 19.886.

Propuesta 28. Definir mecanismos para evaluar entidades compradoras y proveedoras.

Aspectos normativos

Se recomienda permitir tal evaluación en la Ley Nº 19.886 y regularla a través de su Reglamento.

Tal como se sugiere en el capítulo anterior, es necesario establecer vía reglamentaria los criterios de evaluación de manera de acotar las materias a condiciones pre-establecidas en las bases o los contratos que rijan las adquisiciones de satisfacción esperadas de los proveedores y que la evaluación de compradores se realice de manera automática, considerando variables objetivas que den cuenta de una aproximación del comportamiento probo y eficiente de compradores durante la adquisición, como el cumplimiento en los plazos de pago, ratio entre monto ejecutado y presupuesto, tiempo de respuesta de reclamos, y otra información similar.

Aspectos tecnológicos

Tal como se plantea en varias propuestas anteriores, se requiere del desarrollo de una solución informática capaz de almacenar y recuperar la información de estas evaluaciones.

Tabla 7-2: Resumen de las propuestas

	Propuesta	Objetivo que persigue	Problema que resuelve
1	Modificar el sistema de adquisiciones a fin de fomentar el ahorro real en los gastos corrientes.	Crear una política de incentivo y reconocimiento al ahorro real en la ejecución en los gastos corrientes, y fomentar que el ahorro logrado sea redestinado a materias primordiales de solución para las personas.	En la operación actual, si bien existe una valoración "moral" por alcanzar precios y costos menores (ahorro) en los procesos de adquisiciones públicas, no existen la posibilidad de redestinar recursos por ahorro y eficiencia ni tampoco existen incentivos de reconocimiento de dicho logro.
2	Fortalecer el sistema de planificación de adquisiciones.	Ordenar el manejo de inventarios, estimar futuros flujos de caja y ciclos de pago. Adicionalmente, un sistema de planificación de adquisiciones permitiría informar a proveedores sobre las necesidades de abastecimiento de los organismos públicos	Aun cuando exista un sistema de planificación de adquisiciones, un uso parcial o incorrecto de éste fuerza a los organismos públicos a tomar decisiones "fragmentadas" y con mayor frecuencia, aumentando la carga laboral de los compradores públicos para identificar y definir requerimientos.
3	Fortalecer los sistemas de inventario de bienes de consumo.	Se busca planificar y racionalizar la cantidad de pedidos de reposición en el año, reducir los costos de almacenamiento y reposición y otros conexos.	Costos de negociación asociados a la preparación y formulación de procesos de adquisición redundantes.
4	Fortalecer los sistemas para el control de bienes muebles y equipos.	Mejorar la gestión de los planes de reposición de activos fijos una vez que se ve agotada su vida útil efectiva, anticipando las demandas presupuestarias y las cargas de trabajo asociadas a los procesos de adquisición.	(i) Costos de transacción en cuando al acceso a información producto de una falta de planificación, y (ii) costos de negociación asociados a una estimación imprecisa de los costos reales de bienes muebles y equipos.
5	Implementar un sistema de información sobre disponibilidad de bienes y activos para catástrofes.	Mejorar la calidad de la respuesta de los organismos del Estado ante situaciones de catástrofe, haciendo más expeditas y coordinadas las compras en esos contextos.	Costos de información en la toma de decisiones de los organismos responsables de dar una respuesta inmediata y coordinada ante situaciones catastróficas (como la Oficina Nacional de Emergencia y Protección Civil (ONEMI) y la Corporación Nacional Forestal (CONAF)), y aquellas a cargo de la restauración en el mediano plazo de zonas afectadas (como Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Vivienda y Urbanismos, y otros).

	Propuesta	Objetivo que persigue	Problema que resuelve
6	Fomentar la práctica de realizar consultas al mercado (estructurales y específicas).	Fomentar las consultas al mercado como mecanismo a través del cual los compradores pueden mejorar la definición de sus requerimientos, explorar soluciones, e incluso conocer tendencias en el mercado de bienes o servicios relevantes para el quehacer del Estado.	(i) Costos de transacción de compradores para acceder a información del mercado que permita ajustar sus requerimientos, y (ii) Costos de transacción de proveedores para precisar los requerimientos de compra.
7	Diseñar e instalar un mecanismo de consultas vinculantes (diálogos competitivos).	Diseñar e instalar un mecanismo de llamados de organismos del Estado para diseñar, con un conjunto de proveedores, una o varias soluciones a requerimientos donde no existe conocimiento *a priori* respecto a cuál es la mejor forma de abordarlos.	(i) Costos de transacción de compradores para acceder a información del mercado para desarrollar e innovar en torno a requerimiento de alta complejidad, y (ii) Costos de transacción de proveedores para diseñar y comprender los requerimientos.
8	Diseñar arquitectura de datos para acceder a información histórica fidedigna.	Asegurar una base de datos confiable, para "operacionalizar" todas las propuestas relacionadas con procesamiento de información para toma de decisiones, las que son contribuyentes a la reducción de los costos de transacción en todas sus dimensiones (información, negociación, y monitoreo).	De la observación de los registros en las actuales bases de datos del portal Mercado Público, es posible identificar fallas en la calidad y consistencia de los datos en cuestión. Algunos ejemplos de ello son montos de licitaciones fuera de rango lógico, códigos de unidades compradoras asociados a varios RUT distintos, clasificación de operaciones en categorías erróneas, operaciones con información incompleta, multiplicidad de identificaciones de unidades compradores en la misma denominación, entre otros.
9	Crear una carrera de desarrollo profesional sobre adquisiciones públicas.	Reconocer al comprador público como una especialidad al interior de la administración del Estado.	Problemas de competencias adecuadas en las unidades de compra del sector público, que redundan en costos administrativos relevantes en el procedimiento de compra.
10	Vincular la planificación de las adquisiciones con el control de la ejecución presupuestaria.	Facilitar un ejercicio de definición presupuestaria más preciso, que permita estimar un flujo temporal de requerimientos de caja más ajustado a las necesidades y realidades operacionales de los Servicios.	Retrasos en pago de proveedores, Endeudamiento de las entidades compradoras con proveedores o terceros, Poca certeza de las disponibilidades reales de presupuesto induciendo a demoras o a asignaciones aceleradas de recursos por parte de los

	Propuesta	Objetivo que persigue	Problema que resuelve
			compradores, e Incertidumbre de la información de planificación en cuanto a la capacidad efectiva de ejecución, incrementando los costos de información para los vendedores.
11	Instalar la práctica de realizar adquisiciones conjuntas a través de diversos mandatarios.	Lograr una acumulación de conocimiento asociado a este tipo de operaciones, lo que reduce los tiempos de preparación, disminuye la probabilidad de errores de especificación y cuando es necesario agiliza y hace más eficiente la gestión y control de los contratos asociados a las adquisiciones.	Costos de transacción asociados a los conceptos de información y negociación de una adquisición.
12	Crear roles de gestores de categoría y peritos de adquisiciones.	El objetivo de los gestores de categoría es ser compradores públicos u otros funcionarios públicos, expertos conocedores de los principales mercados donde el Estado opera como demandante de bienes y servicios. Por otro lado, el rol de los peritos de adquisiciones será asesorar y apoyar procesos de adquisición en sus distintas etapas.	Conocimiento limitado de los mercados por parte de usuarios compradores, con la subsiguiente realización de compras con información parcial sobre precios y proveedores.
13	Incentivar la constitución de equipos especializados y paneles de expertos.	Incentivar la constitución de equipos especializados y paneles de expertos como grupos articulados de compradores públicos y gestores de categoría para fortalecer la preparación de adquisiciones.	Existencia de especificaciones erróneas, incompletas o inadecuadas, que hacen fracasar los procesos de adquisición.
14	Crear un banco de especificaciones técnicas.	Potenciar la gestión del conocimiento al interior del proceso de adquisiciones públicas.	Costos de información de proveedores y compradores en relación a los diferentes tipos de convocatorias para adquisiciones del Estado.
15	Difundir el uso de reglas específicas para seleccionar el tipo de convocatoria de proveedores.	Aumentar la eficiencia en los procesos de compra a través de la reducción de la incertidumbre y riesgos de errores e insatisfacciones asociados a convocatorias defectuosas de proveedores.	Costos de transacción asociados a la incertidumbre en la elaboración de documentación adecuada para cada tipo de convocatoria.
16	Fomentar la aplicación del principio de buena fe y sanciones por su infracción.	Aumentar la posibilidad de participación para el sector de pequeñas y medianas empresas, y adicionalmente mejorar la capacidad de	Costos de transacción, principal pero no exclusivamente de información, en que incurren proveedores para participar en negociaciones con el

	Propuesta	Objetivo que persigue	Problema que resuelve
		identificación de proveedores cuestionables por parte de los organismos compradores.	Estado.
17	Estandarizar especificaciones y anexos administrativos.	Simplificar la elaboración de propuestas por parte de los proveedores, aumentando potencialmente el número de participantes en los procesos de compras públicas.	Costos de transacción de los compradores asociados a la variedad de requerimientos asociados a la formulación de propuestas.
18	Instalar la práctica de análisis sobre condiciones económico-financieras de proveedores para operaciones complejas.	Mejorar la disponibilidad de información para las entidades compradoras al momento de enfrentarse a compras de alta complejidad.	Costos de información asociados a eventuales fracasos en la ejecución de compras complejas.
19	Actualizar metodologías para evaluar oferta de proveedores.	Mejorar los criterios de evaluación, aumentando la eficiencia del uso de los recursos públicos involucrados.	Costos de transacción de la negociación, ya que permiten entregar una señal clara a los proveedores sobre cuál es la importancia relativa que tendrán distintos antecedentes a evaluar.
20	Incorporar nuevos procedimientos administrativos de adquisición (catálogo, subasta inversa, licitación de suministros tarifados).	Entregar mayor flexibilidad a la ejecución de la compra, incorporando nuevos procedimientos que se pueden adaptar de mejor forma a las necesidades de compra de las instituciones.	Costos de negociación a través de procedimientos que no se ajustan a las necesidades de los usuarios.
21	Realizar convocatorias de proveedores en forma automática y segmentada.	(i) Mejorar la calidad de la información de la compra para proveedores. (ii) Potencialmente promover la calidad, facilitar la búsqueda de soluciones ad-hoc, y fortalecer la confianza en los procesos de adquisiciones públicas.	Costos de acceder a la información, que se traduce en la existencia de un mercado secundario de información pagada.
22	Profundizar el registro general de proveedores.	Mejorar la disponibilidad de información del Registro, hacerla compatible con las propuestas de análisis económico y financiero de los proveedores y constituir una base de información de proveedores con desempeños reconocidamente positivos.	Dispersión y segmentación de la información, así como el desconocimiento de parte de los compradores por su desconexión física y territorial.

	Propuesta	Objetivo que persigue	Problema que resuelve
23	Crear un registro de especialidad técnica de proveedores.	Proveer de información fidedigna y detallada de los proveedores, particularmente para aquellos Bienes y Servicios que se caracterizan por alguna complejidad técnica.	Costos de información de usuarios compradores para seleccionar a los proveedores que tienen mayor probabilidad de cumplir exitosamente con las condiciones de satisfacción de un requerimiento
24	Aumentar facultades del Tribunal de Contratación Públicas y su presencia regional.	Fortalecimiento de la institucionalidad del Tribunal de Contratación Públicas (TCP), ampliando sus facultades y su presencia a lo largo del país.	Costos de transacción asociados al monitoreo de la ejecución de las compras.
25	Crear mecanismos compensatorios y de solución arbitral frente a fallos del Tribunal de Contratación Pública	Solucionar controversias ocurridas en el proceso de adquisición, indicando desde qué momento y hasta cuándo el árbitro tendrá competencia.	Costos asociados a la judicialización de controversias de procedimientos de compra.
26	Definir reglas para aceptar ajustes de contratos durante la ejecución.	Establecer las circunstancias que permitan realizar modificaciones contractuales, tales como la excesiva onerosidad sobreviniente, a fin de garantizar el principio de igualdad en el trato que se da a los oferentes y el apego estricto a las bases.	Potenciales ambigüedades en el uso de los ajustes de contrato, con los consiguientes riesgos de judicialización de reclamos infundado.
27	Evaluar el uso de socialización del comportamiento y reputación de proveedores.	Mejorar la calidad de la información de la compra para proveedores y compradores.	Costos de información de usuarios compradores para seleccionar a los proveedores que tienen mayor probabilidad de cumplir exitosamente con las condiciones de satisfacción de un requerimiento
28	Definir mecanismos para evaluar entidades compradoras y proveedoras.	(i) Mejorar la calidad de la información de la compra para proveedores y compradores. (ii) Potencialmente promover la calidad, facilitar la búsqueda de soluciones ad-hoc, y fortalecer la confianza en los procesos de adquisiciones públicas.	(i) Costos de información de usuarios compradores para seleccionar a los proveedores que tienen mayor probabilidad de cumplir exitosamente con las condiciones de satisfacción de un requerimiento, y (ii) Costos de negociación para reconocer proveedores que pueden ofrecer mejores servicios en contextos similares.

8 CONCLUSIONES

8.1 Principales resultados por actividades desarrolladas

8.1.1 Entrevistas con expertos y grupos focales con usuarios

A nivel conceptual, existe consenso entre los expertos consultados sobre concebir el proceso de adquisiciones públicas como parte de un contexto político, económico y social mayor. En términos generales, se señala que estos procesos de adquisiciones no solo deben efectivos (responder correctamente a un requerimiento concreto) y eficientes (usar adecuadamente los recursos públicos), sin que además probos (privilegiar el bien general por sobre el particular), y transparentes (garantizar acceso a información relacionada).

Al respecto, los actores consultados reconocen que los procesos de adquisiciones públicas en Chile han tenido un desarrollo institucional y tecnológico, destacando actualmente la transparencia de los dichos procesos, e incentivado un comportamiento probo en los organismos públicos. Lamentablemente, a juicio de expertos y usuarios compradores, lo anterior no ha ido de la mano con el desarrollo adquisiciones más eficientes y efectivas.

Una posible hipótesis sobre lo anterior es, a juicio de los entrevistados, la falta de competencias por parte de los actores que participan del sistema, sean tanto unidades de compra como requirentes, del lado de la institucionalidad pública, como los proveedores. Esto, evidentemente, desencadena a una serie de problemas que atentan con alguno de los principios que rigen los procesos de adquisiciones, tales como mala definición de requerimientos (atenta a principio de efectividad), direccionamiento de bases de licitación (atenta a principio de probidad), pago de precios mayores al usar un convenio marcos en vez de realizar un trato directo cuando el precio de mercado es menor (atenta a principio de eficiencia), entre otros. De este modo, se hace imperante reestructurar la formación de los compradores públicos, a fin de dotarlos de conocimiento y competencias más amplias que la operación de la plataforma Mercado Público.

Por otra parte, los proveedores entrevistados señalan que la transparencia es un principio que se considera "cumplido" una vez que los procedimientos administrativos se ejecutan tal como la normativa lo señala. Esto conlleva, en muchos casos, una fuerte carga burocrática., lo cual puede atentar con el principio de eficiencia.

Respecto a las vulneraciones a las cuales es proclive el sistema de adquisiciones, se encuentran varias referencias al hecho que un sistema como este es endémicamente "corrompible" y naturalmente tendiente al deterioro, lo que haría necesario una renovación periódica. Esto se daría, a juicio de los entrevistados, por el diseño mismo del sistema, que implica ciertas restricciones de acceso, el congelamiento del mercado con los convenios marco, el surgimiento de "*brokers*", falencias para detectar malas prácticas, entre otros.

Es importante subrayar que uno de los puntos donde existe un consenso generalizado entre expertos, compradores y proveedores, es en los problemas de disponibilidad y/o accesibilidad de información que posee el sistema. Esto dificulta las posibilidades de acción de los distintos usuarios del sistema en términos de un desarrollo exitoso de los procesos de adquisiciones. Así también existe convergencia sobre la necesidad de tener una concepción más amplia de dicho proceso, que no se centre en la rutina formal del proceso mismo –acotada a la transacción- sino

que incorpore mayor reflexividad respecto de las necesidades institucionales, las mejores formas para satisfacerlas y que exista un análisis de post venta, que considere la utilidad y calidad de los bienes o servicios adquiridos, así como la relación con los proveedores.

Atendiendo a este diagnóstico, y ante la necesidad de resolver, entre otras cosas, esta aparente antítesis entre la transparencia y la eficiencia, así como también, resguardar al sistema frente a las vulneraciones que puede sufrir, existe cierta convergencia en que el pilar de una renovación o *upgrade* del sistema, se resume en el concepto de inteligencia. Con esto se apunta a que el mismo sistema sea capaz de procesar, concentrar y proveer información útil a los usuarios para la toma de decisiones. El procesamiento de información alude básicamente a la producción de análisis de tendencia de precios, identificación de amenazas al sistema, tales como proveedores que incumplen reiteradamente sus compromisos o que incurren en prácticas de colusión, entre otros. Esta información debiera encontrarse disponible y accesible para los usuarios –centralizadamente- en la plataforma, junto con otros servicios que faciliten y permitan estandarizar procesos como elaboración de bases, y la evaluación y adjudicación de licitaciones. En base a estos elementos se espera que el sistema tenga más capacidad de retroalimentación y aprendizaje.

De este modo, se considera fundamental que en las fases tempranas del proceso de adquisiciones públicas se encuentre dota de mecanismos y sistemas de información que disminuyan fuertemente los costos de transacción para acceder a información relevante asociada a estos procesos. Lo anterior va desde una definición de requerimientos que vele por la eficiencia en el uso de los recursos disponibles, regulación de espacios de negociación con proveedores para mitigar ofertas inadecuadas, planificación de recursos para mejorar la capacidad de negociación actual a partir de información futura, entre otros aspectos.

Todo lo anterior, por cierto, requiere de compradores públicos con conocimiento y capacidades para gestión procesos de adquisición que van más allá de la operación rutinaria de la plataforma Mercado Público.

8.1.2 Análisis comparado internacional sobre sistemas de adquisiciones públicas

A partir del estudio del sistema de adquisiciones públicas en España, Polonia, Brasil y Corea, se tienen las siguientes conclusiones de carácter exploratorio.

En cuanto a la institucionalidad de la muestra estudiada, se señala que la entidad nacional responsable de administrar los procesos de adquisición del Estado se encuentra alojada, principalmente, en el Ministerio de Hacienda o de Finanzas, en el país respectivo. La única excepción es Polonia, donde la institucionalidad recae en una agencia autónoma de confianza de la presidencia.

Por otro lado, se destaca cómo las licitaciones tienen la posibilidad de adaptarse a distintos contextos para mejorar responder a múltiples situaciones. Por ejemplo, en Brasil los distintos grados de apertura de una licitación se relacionan con una estructura de costos que disminuye la opacidad en la medida que aumenta el valor de la licitación. Por otro lado, en países como Polonia, España, y en general en la UE, existen modalidades de negociación incremental con proveedores de acuerdo a la complejidad de los contratos.

Respecto a las compras de bienes estándares, en todos los casos se evidencia que se han ido delegando progresivamente en modalidades de compras agregadas. Con ello se busca evitar que

cada institución realice compras de forma independiente de bienes y servicios, y que por tanto se produzcan ineficiencias por la realización de contratos distintos para bienes y servicios estándares.

Pese a que la tendencia es generalizada, las modalidades de compra utilizadas con este fin muestran diferencias. En España, así como en Chile y Corea (*Múltiple Award Schedules*), la licitación de acuerdos marco para un número acotado de años ha sido la fórmula más utilizada. Por otro lado, en países como Polonia se ha ido avanzando de forma más tardía hacia la fórmula de catálogos electrónicos abiertos, y en Brasil se desarrolló la fórmula de las subastas inversas (*Pregão*), donde proveedores compiten por ofrecer el precio más bajo para acceder a contratos de bienes estándares.

En lo que respecta al pago de proveedores, los cuatro países analizados cuentan con normativas específicas acerca del periodo de pago a proveedores. En el caso de España y Polonia esto está además normado por las regulaciones comunitarias de la Unión Europea, que establecen 30 días a todos sus estados miembros, y el cobro de multas e intereses asociados al no cumplimiento por parte del Estado. En el caso de Brasil, una particularidad importante es el establecimiento de periodos de pago diferenciados entre compras convencionales y pequeñas adquisiciones (bajo USD 2.020). Mientras las primeras tienen asociado un periodo de 30 días en condiciones equivalentes a las europeas, las segundas deben pagarse en un plazo no mayor a 5 días desde realizada la adquisición. En Corea destaca no sólo por sus menores tiempos de pago, en torno a 20 días, sino también por la posibilidad de que las pymes puedan solicitar la realización del pago en un día, lo que se gestiona a través de movimientos internos de fondos entre el Servicio de Compras Públicas y la entidad que requiere la compra.

De cualquier modo, la existencia de una normativa que regule el pago de proveedores hace exigible los plazos allí y mecanismos establecidos.

Finalmente, sobre mecanismos de resolución de controversias, en los países analizados existen diversas fórmulas para canalizar las controversias entre el Estado, proveedores y participantes que no se adjudiquen contratos públicos. Al igual que en Chile, en Polonia y España existen tribunales especializados de contratación que operan como primera instancia de reclamo antes de acudir a la opción judicial. No obstante, en Brasil y Corea este procedimiento puede realizarse de forma descentralizada en la institución compradora, antes de acudir a terceras instancias. Pese a las diferencias, los cuatro países analizados cuentan con bajos tiempos y costos de resolución en la primera etapa de resolución de controversias, mientras que los plazos suelen ser más extendidos durante la etapa de judicialización de los casos.

8.1.3 Drivers de satisfacción de usuarios compradores

La encuesta de satisfacción aplicada tuvo por objetivo identificar los principales elementos de satisfacción e insatisfacción de los compradores asociados al proceso de adquisición de bienes y servicios para el Estado. En este sentido, su énfasis estuvo en la identificación de *drivers* de satisfacción, como insumo primario para el posterior diseño de un proceso de compra de excelencia.

Un primer aspecto de interés se relaciona a los principios rectores del sistema. Los encuestados no solo concuerdan que el principio de transparencia debería ser el principal principio., sino que también lo perciben como uno que se cumple en la actualidad.

También existe una valoración del sistema de compras como un elemento que facilita las adquisiciones, aunque con una mayor adhesión por parte de técnicos y administrativos que directivos. Finalmente, aunque se valora el rol garante de la Contraloría General de la República, y se acepta el costo en tiempo que ello implica, se reconoce que el sistema es vulnerable a ciertas prácticas, tales como la colusión de proveedores, el sobreprecio, y en menor medida la corrupción en las compras.

En cuanto a la planificación de las adquisiciones, llama la atención que para la mayoría de los encuestados represente una guía de poca utilidad o abiertamente un trámite. Esta percepción, que es transversal entre los encuestados, está asociado a diversas dificultades en el proceso de elaboración del plan de compras, y su poca efectividad puede asociarse a una mayor incertidumbre en las compras durante el año, y por tanto mayores costos de transacción asociados a levantar información y gestionar adquisiciones, que eventualmente podrían ahorrarse con una mejor planificación.

En relación a las modalidades de compra, para efectos de adquisiciones habituales, parte importante de los encuestados considera el catálogo del convenio marco, previo a definir una modalidad de adquisición distinta. Ahora bien, cuando se trata de adquisiciones ocasionales, los criterios para seleccionar una modalidad de adquisición varían, siendo el análisis de mercado y el monto de la compra y el tipo de servicio o producto las variables más relevantes, por lo que en estas ocasiones existe un mayor costo de información asociado, que no existe en las compras habituales.

Sobre la percepción de las licitaciones, existe una relativamente alta valoración de la calidad de las bases, aunque con un sesgo a la baja en los operadores y al alza en los directivos de las instituciones. Durante estos procesos existe en general una buena percepción sobre las consultas al mercado, aunque una minoría importante considera que este acercamiento con proveedores es improcedente. Finalmente, es relevante notar que una mayoría de encuestados señalan que sería deseable contar con información histórica de los proveedores, y que la cantidad de trámites a realizar es un elemento de complejidad relevante en la compra. En ese sentido, desde la perspectiva de los encuestados existe espacio para reducir el costo tanto de acceder a información como de negociar y adjudicar una adquisición pública.

En cuanto a los convenios marco, existe una amplia percepción sobre la disminución en el costo administrativo que tienen en las adquisiciones públicas, aunque esto se concentra principalmente en cargos directivos de las instituciones, y en menor grado en los cargos técnicos y administrativos, que probablemente tienen una relación más directa con la compra. Esta mayor facilidad también se asocia a que parte importante de los compradores vean esta modalidad de compra como opción para todo tipo de compra en desmedro de otras opciones. No obstante, esta mayor facilidad relativa no implica ausencia de riesgos, ya que los encuestados señalan situaciones como retrasos en las entregas, no existencia de stock, sobreprecio, y en menor medida la aparición de mercados secundarios.

En cuanto a los tratos directos, tercera y última modalidad de compra estudiada en la encuesta, los encuestados señalan que existen una serie de instancias donde es necesaria su utilización. No obstante, también apuntan a una serie de dificultades asociadas a procedimientos administrativos y desconfianzas institucionales que complejizan su utilización. En ese sentido, los costos de adjudicación bajo este procedimiento podrían ser más altos que los percibidos inicialmente sólo a través de la observación de la normativa. De hecho, uno de los desafíos del sistema que señalan

los encuestados es, precisamente, aumentar su uso para compras pequeñas, de forma de flexibilizar el sistema.

Esta encuesta levantó información de una serie de elementos del sistema de compras públicas del país, con el objetivo de identificar drivers de satisfacción y generar insumos para elaborar una propuesta de un nuevo proceso de compras. La información presentada en este capítulo identifica una serie de aspectos donde existe insatisfacción por parte de los usuarios del sistema, y donde es posible realizar cambios de forma de mejorar su experiencia, y reducir los costos de transacción, especialmente de información y adjudicación, de las adquisiciones públicas.

8.1.4 Costos de transacción en los procesos de adquisiciones

Los costos de transacción, de acuerdo a la definición teórica adoptada en este trabajo, se relacionan a aquellos costos relacionados a la ocurrencia de una transacción en el mercado. De esta forma, se convierten en una herramienta conceptual relevante para comprender qué procesos o actividades se asocian con el éxito de una compra pública.

De acuerdo a la información levantada en el presente estudio, la percepción del costo del proceso de compra no es homogénea entre los distintos actores involucrados en él, ni tampoco entre las distintas modalidades de compras públicas disponibles. En ese sentido, distintos actores enfrentan costos diferentes en los distintos procedimientos existentes en la institucionalidad vigente. Las licitaciones tienen una percepción de mayor dificultad relativa que el trato directo, y este que las compras por convenio marco. No obstante, esta percepción varía de acuerdo al tipo de entrevistado, siendo los compradores quienes por experiencia señalan tener menos dificultades con el proceso de compra. Asimismo, también existen diferencias de percepción por el lado de los proveedores, quienes, si bien valoran la existencia de información pública y procedimientos conocidos, también señalan problemas en la operación de estos mecanismos, así como en la facilidad para manejar la información existente.

Es importante notar que, desde enfoques metodológicos distintos, los resultados de compradores y requirentes de este cuestionario guardan cierto grado de similitud con los resultados de la Encuesta de Satisfacción de Compradores aplicados en este estudio. En efecto, en la pregunta 36 de dicho instrumento, que pide evaluar qué tan altos o bajos considera el encuestado que son los costos de las compras mediante licitación, convenio marco y trato directo, el uso de convenio marco resulta claramente percibido como el más económico, y las licitaciones como el método más costoso, quedando el trato directo como una modalidad de costo intermedio.

Por el lado de las licitaciones, compradores y requirentes apuntan sus mayores dificultades en las actividades de la redacción y aprobación de las bases, así como la adjudicación y posterior redacción del contrato con la contraparte. En esta modalidad de compra, el rol jugado por la Contraloría si bien es valorado como un garante necesario, es a su vez considerado lento y que retrasa de forma considerable las compras. En el caso de los proveedores, las mayores dificultades percibidas se relacionan con la dificultad en la comprensión de las bases de la licitación, la interacción (dudas y reclamos) con los organismos compradores, y la incertidumbre con respecto a la fecha efectiva de pago.

A diferencia de las licitaciones, las compras a través de convenios marco tienen una percepción de bastante menor complejidad, e incluso tareas que son análogas –como el levantamiento de los requerimientos- son descritas como menos complejas bajo esta modalidad por parte de

compradores y requirentes. No obstante, esta menor dificultad promedio tiende a ocultar ciertas dificultades percibidas en algunas actividades específicas, tales como la búsqueda y comparación de producto a través de la plataforma de compras, cuya operación no se consideró trivial especialmente por usuarios requirentes. En el caso de los proveedores existe una mayor percepción de costo en el convenio marco, en gran medida porque su interacción con esta modalidad de compra se inicia en la licitación y no en la transacción misma. No obstante, la operación del convenio también se enfrenta a dificultades, tales como la dificultad en la modificación de precios y productos.

En el caso del trato directo, las actividades de mayor complejidad descritas por los usuarios compradores son las relacionadas a la elaboración de los términos de referencia, así como los tiempos de espera asociados al rol garante de la Contraloría, y los propios procesos internos de la organización, ante los cuales la justificación del trato directo puede no ser trivial y generar demoras en la compra. En el caso de los proveedores, si bien expresan dificultades en varias etapas genéricas del proceso de compra, donde manifiestan sus mayores complicaciones es en lo relacionado a la recuperación de los instrumentos de garantía solicitados en los contratos. De hecho, en esta modalidad de compra, los montos solicitados como garantía son descritos como un motivo frecuente para abstenerse de un contrato.

A partir de la información levantada, se concluye que los distintos actores involucrados en el procedimiento de compra enfrentan costos relevantes –y no necesariamente los mismos- para llevar a cabo una adquisición exitosa. Existen diversas actividades que son necesarias para la compra para todos los usuarios del sistema, pero cuyo desarrollo presenta una alta complejidad y que puede llevar al fracaso de la compra en caso de que existan errores en ellas. En este trabajo se identificó la percepción de los usuarios en una serie de estas actividades, de forma de comprender los principales costos asociados por ellos al procedimiento de compras.

8.2 Conclusiones generales

A modo de resumen, a continuación, se describen las principales conclusiones del presente trabajo.

En primer lugar, se concluye que el proceso de adquisiciones públicas no posee un único escenario óptimo. En efecto, dada la multiplicada de variables y restricciones que condicionan el proceso de adquisiciones al ser parte un contexto socio-político mayor, no existe necesariamente una relación directa y/o proporcional entre el éxito de un proceso de adquisición (efectivo, eficiente, probo y transparente) y los costos de transacción en los que se incurre usuarios compradores y proveedores para ello (costos de información, negociación, y adjudicación y monitoreo). En otras palabras, si el proceso de adquisiciones públicas pudiese ser representado en una función objetivo donde se buscar minimizar los costos transacción, sujeta a restricciones políticas de cumplimiento de programas y políticas públicas, dicha función objetivo sería discontinua y, por definición, no tendría una solución óptima global[18].

Dado el razonamiento anterior, se propone concebir el proceso de adquisiciones públicas como un medio (no fin) dotado de mecanismos y prácticas que permitan a dicho proceso tender a un

[18] Matemáticamente, ello se explicaría en cuanto una función discontinua no es derivable en todo el conjunto de origen donde se encuentra definida, por lo que, de existir, solo sería posible encontrar óptimos locales.

escenario óptimo (creación de valor público para la ciudadanía). Ello se hace operativo a través de usuarios, compradores y proveedores, que interactúan en un sistema (y no necesariamente proceso) de adquisiciones públicas, cuya gobernanza considera mecanismos de acceso disponibilidad de información, de capacidad de negociación para la reducción de incertidumbres, la capacidad efectiva de ejecución y el monitoreo de las operaciones, a fin de dichos usuarios puedan tomar decisiones sucesiva etapa para reducir, etapas tras etapa, los costos de transacción del proceso.

Tomando esto último, el Equipo de Proyecto ha construido un conjunto de opciones alineadas con esa función objetivo y ahora es la autoridad competente quien debe decidir los cursos de acción futura al respecto.

El desarrollo de los instrumentos de observación y análisis de este estudio permitieron cimentar que el proceso de adquisiciones responde a múltiples objetivos. Es así como se evidencia desde la información levantada en encuestas y entrevistas que la transparencia y, en menor medida la probidad, son principios reconocidos por los compradores. Sin embargo, se manifiesta un menor reconocimiento a la presión o interés por cumplir con el principio de eficiencia e incluso el principio de eficacia de los procesos se ve como un propósito lejano, donde la responsabilidad por el éxito de las operaciones se diluye en cuanto a la responsabilidad de su logro.

Para alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en las operaciones, es completamente prioritario, a la luz de la experiencia internacional y la práctica en el mundo privado, avanzar en el desarrollo de capital humano calificado y competente y con conocimientos específicos en mercados relevantes. La formación de compradores profesionales, con el debido reconocimiento en cuanto a remuneraciones y facultades es una necesidad de primera importancia, a la luz de las necesidades de mejorar las especificaciones, adecuar los criterios de evaluación, agilizar las decisiones y aunque parezca una nimiedad, otorgar un reconocimiento “reputacional” a las adquisiciones públicas, que significan la responsabilidad de administrar la mayor cantidad de recursos presupuestarios sometidos a procesos decisionales fuera de estructuras rígidas y establecidas , a diferencia de las remuneraciones y los proyectos de inversión cuyo proceso de asignación o bien está totalmente determinado o bien está sometido a mecanismos de evaluación y control exhaustivos.

Las modificaciones tendientes a introducir mejoras del sistema deben atender a múltiples dimensiones, legales, tecnológicas, financieras y políticas entre las más relevantes. Ello implica la necesidad de evaluar las propuestas de este estudio en su mérito, sin perder de vista las interrelaciones que las potencian y viabilizan. Dicha evaluación deberá a tender a los tiempos políticos cuando sea necesario, a los requerimientos de financiamiento de cada caso y también a las competencias técnicas de los actores involucrados en su desarrollo y puesta en funcionamiento, para darles una probabilidad mayor de instalación exitosa.

La institucionalidad de un sistema de compra públicas va más allá de la Dirección ChileCompra, por lo que cualquier plan de reformas debe ser consensuado por los actores relevantes del sistema, es decir las autoridades ministeriales de Hacienda y la Dirección de Presupuestos, el Servicio Civil, la Secretaría General de la Presidencia en cuanto a tiempos legislativos para reformas legales, la ANEF en cuanto a las propuestas de carrera profesional, entre otros. Cualquiera que sea el plan de desarrollo de las propuestas planteadas, debe considerar el cambio del *statu-quo* y con ello las tensiones que se provoquen tanto positivas de entusiasmo de algunos como de rechazo de otros.

Por lo tanto, es necesario diseñar un plan de corto, mediano y largo plazo donde se definan prioridades, se establezcan los impactos esperados, tanto positivos como negativos, desde un criterio de evaluación de riesgos y que atienda a las restricciones políticas, técnicas y financieras u otras relevantes, presentes o sobrevinientes.

Se estima que gran parte de las recomendaciones en este informe pueden progresar con modificaciones reglamentarias sobre compra y contratación pública, aun cuando su consolidación requiera de modificaciones a la Ley de Compras Públicas. Lo que puede ser considerado como una señal positiva, en cuanto se generen mejoras rápidas (*quick wins*), que son siempre apreciados en procesos más largos de cambios en los sistemas, especialmente públicos.

Es interesante y oportuno utilizar la circunstancia de la existencia de un proyecto modificación de la Ley de Compra, que pudiese ser complementado, por la vía de indicaciones, incorporando aquellas sugerencias aceptadas de las aquí planteadas, que requieren de modificación de la Ley de Compras.

Independiente de que se constituya o no el concepto de comprador profesional, hay que fortalecer significativamente los programas de formación y capacitación de los funcionarios públicos involucrados en el sistema, en temas más allá de la operación de la plataforma. La calidad de las especificaciones y el inadecuado conocimiento de los mercados y su funcionamiento genera un porcentaje inadecuado de licitaciones desiertas o de escasa oferta, lo que bloquea los procesos sustantivos por la demora de la provisión de bienes y servicios. Los criterios y porcentajes de peso relativo de ellos en las evaluaciones desincentivan a sectores de proveedores a participar. La escasez de conocimiento de las normas, deriva las soluciones a operaciones sobre simplificadas cuya eficiencia de precios no es siempre adecuada.

Todos los ejemplos previos son parte de las evidencias recogidas a lo largo del estudio e inducen a reforzar la idea de sostener un proceso de creciente calidad, profundidad y mayor cobertura respecto de la capacitación en adquisiciones públicas. A modo de sugerencia, los requirentes, funcionarios demandantes directos de bienes y servicios para cubrir necesidades operacionales de planes y programas de gobierno, que están excluidos de capacitación y vínculo con las posibilidades del sistema, debiesen ser incorporados activamente, de manera que conozcan y entiendan de las posibilidades disponibles. Nuestra sugerencia de incorporar expertos a los procesos requiere de equilibrar la experiencia técnica específica con aquella propia del sistema.

9 BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Akerlof, G. (1995), The market for "lemons": Quality uncertainty and the market mechanism. pp. 175-188. Macmillan Education UK.

Allen, D. W. (1999), Transaction costs. Encyclopedia of law and economics.

Baldi, S., Bottasso, A., Conti, M., & Piccardo, C. (2016). To bid or not to bid: That is the question: Public procurement, project complexity and corruption. European Journal of Political Economy, 43, 89-106.

Banco Mundial (2004). República de Chile: Análisis del Sistema de Contratación Pública del País.

Banco Mundial (2010), Assessment of the Procurement Systems of the Brazilian Federal Government and the Brazilian State of São Paulo.

Banco Mundial (2015), Benchmarking Public Procurement 2015: Pilot report assessing public procurement systems in 10 economies. Washington, DC: World Bank.

Banco Mundial (2016), Benchmarking Public Procurement 2016: Assessing public procurement systems in 77 economies

Basheka, B. C. (2008). Procurement planning and accountability of local government procurement systems in developing countries: Evidence from Uganda. Journal of Public Procurement, 8(3), 379.

Bianchi, T. & Guidi V. (2010), The comparative survey on the national procurement systems across the PPN.

Boletín Oficial del Estado (2012), Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Canales, M. (2006), Metodologías de investigación social. Introducción a los oficios. Santiago de Chile: Ed. LOM.

Coase, R. H. (1937), The nature of the firm. Economica, 416, 386-405.

Colby, B. G. (1990), Transactions costs and efficiency in Western water allocation. American Journal of Agricultural Economics, 725, 1184-1192.

Compras Governamentais (2012). Informações Estatísticas e gerenciais sobre recursos logísticos na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Ene-oct 2012.

Croom, S. R., & Brandon-Jones, A. (2005). Key issues in e-procurement: procurement implementation and operation in the public sector. Journal of Public Procurement, 5(3), 367.

Dellarocas, C., F. Dini, and G. Spagnolo, (2006), "Designing Reputation (Feedback) Mechanisms," in N.Dimitri, G.Piga, and G.Spagnolo, eds. Handbook of Procurement. Cambridge: Cambridge University Press.

Demsetz, H. (1968), The cost of transacting. The quarterly journal of economics, 33-53.

Eggertsson, T. (1990), Economic Behavior and Institutions. Nueva York: Cambridge University Press.

Erridge, A., & Greer, J. (2002). Partnerships and public procurement: building social capital through supply relations. Public Administration, 80(3), 503-522.

Escobal, J. (2000), Costos de transacción en la agricultura peruana: una primera aproximación a su medición e impacto.

Granovetter, M. S. (1973), The strength of weak ties. American journal of sociology, 1360-1380.

Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2004). The governance of contractual relationships in public-private partnerships. The Journal of Corporate Citizenship, (15), 91.

Hernández, et al. (2006), Metodología de la Investigación. Ed. Mc Graw Hill. México.

Hicks, J. R. (1935), A suggestion for simplifying the theory of money. Economica, 25, 1-19.

IDC (2012), Study on e-Procurement measurement and Benchmarking MARKT 2011/097/C. Lot 1 Public Procurement Performance Indicators.

Jap, S. D. (2007). The impact of online reverse auction design on buyer-supplier relationships. Journal of Marketing, 71(1), 146-159.

Lenferink, S., & Hoezen, M. E. L. (2011). The interplay between public procuring authority and private competitors: Experiences with the competitive dialogue. In Management and Innovation for a Sustainable Built Environment MISBE 2011, Amsterdam, The Netherlands, June 20-23, 2011. CIB, Working Commissions W55, W65, W89, W112; ENHR and AESP.

Li, L. I. (2010). Reputation, trust, and rebates: How online auction markets can improve their feedback mechanisms. Journal of Economics & Management Strategy, 19(2), 303-331.

Matthews, R. C. (1986), The economics of institutions and the sources of growth. The Economic Journal, 96384, 903-918.

McKevitt, D., Davis, P., Woldring, R., Smith, K., Flynn, A., & McEvoy, E. (2012). An exploration of management competencies in public sector procurement. Journal of Public Procurement, 12(3), 333.

Naciones Unidas (2014), Medición de los costos de transacción tributarios en pequeñas y medianas empresas.

North, D. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Nueva York: Cambridge University Press.

OECD (2008), Compendio de ejemplos y lecciones aprendidas de las experiencias con el uso de la Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas.

OECD (2009), Methodology for Assessing Procurement Systems MAPS.

OECD (2010). Colussion and corruption in public procurement. OECD Global Forum on Competition debated Collusion and Corruption in Public Procurement, February 2010.

OECD (2013), OECD Public Governance Reviews Public Procurement Review of the State's Employees' Social Security and Social Services Institute in Mexico, OECD Publishing

OECD (2016), The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness, OECD Public Governance Reviews.

PPS (2012), e-Procurement Experience in Korea: Implementation and Impact.

PUCV (2011), Estudio Costos de Transacción en Compras Públicas. Dirección de compras y contratación pública.

Raymond, J. (2008), Benchmarking in public procurement. Benchmarking: An International Journal, 156, 782-793.

Sanchez-Graells, A. (2011). Public Procurement below Thresholds in Spain. Available at SSRN 1888186.

Søreide, T. (2002). Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures. Chr. Michelsen Institute.

Soto, H. D. (1989), The other path. The Invisible Revolution in the Third World, New York.

Swiss Business Hub Poland (2016), Public procurement law in Poland.

Torres, S., García, R. G., & Quintero, J. J. (2007), Costos de transacción y formas de gobernación de los servicios de consulta en Colombia. Cuadernos de economía, 44130, 233-262.

Tribunal de Contas de la Unión (2010), Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU.

Valles, M. (1999). Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión Metodológica y Práctica Profesional. Madrid: Síntesis.

Van Valkenburg, M., Lenferink, S., Nijsten, R., & Arts, J. (2008, August). Early contractor involvement: a new strategy for buying the best in infrastructure development in the Netherlands. In Third International Public Procurement Conference (IPPC).

Wagner, S. M., & Essig, M. (2006). Electronic procurement applications and their impact on supplier relationship management. International Journal of Services Technology and Management, 7(5-6), 439-462.

Waissbluth, M. (2008), Gestión pública y sistemas complejos.

Wallis, J. & North, D. (1986), Measuring the transaction sector in the American economy, 1870-1970. In Long-term factors in American economic growth pp. 95-162. University of Chicago Press.

Wang, N (2003). Measuring transaction costs: an incomplete survey. Ronald Coase Institute, Working Paper, 2.

Williamson, O. E. (1979). Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. The journal of law & economics, 222, 233-261.

Williamson, O. E. (1991), Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives". Administrative Science Quarterly, 36: 269-296

Williamson, O. E. (1996). The mechanisms of governance. Oxford University Press.

Zyglicka Iwspolnicy (2015), Public procurement and public-private partnership law in Poland for foreign investors

Brasil: Ley Federal No. 8.666/1993 de Compras y Adquisiciones Públicas.

Chile: Ley de Compras Públicas Nº 19.886.

Corea: Government Procurement Act, 2012.

España: Real Decreto Legislativo 3/2011.

Polonia: Act of 29 January 2004 - Public Procurement Law.

Unión Europea: Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance.

Government Procurement Act. Act No.13394, 20. Jul, 2015. Partial Amendment]

Act on contracts to which the State is a party. Act No.11547, 18. Dec, 2012. Partial Amendment

Enforcement decree of the Act on contracts to which the State is a party. Presidential Decree No.23778, 14. May, 2012., Partial Amendment

10 ANEXOS

10.1 Pauta de entrevista a expertos y actores claves del sistema de adquisiciones.

I) Conceptualización de Compras Públicas
- ¿Qué es un sistema de compras públicas? ¿Cómo se conceptualiza la compra pública desde el enfoque de política pública (inclusión, sustentabilidad, desarrollo de proveedores, probidad de uso de recursos, etc.)?
- ¿Cuál es el rol irrenunciable del Estado en el manejo de las compras públicas: garantizar acceso a información, igualdad de oportunidades, otro?
- ¿Qué valores y principios debiese custodiar un sistema de compras públicas en orden de prioridad (transparencia, acceso, eficiencia, pertinencia, oportunidad, otro)?
- ¿La participación de la ciudadanía y de actores participantes debiese incorporarse como un valor o principio del sistema?; ¿cuándo se los convoca (auditorías, definición presupuestaria, toma de decisiones)?; ¿en qué tipo de compras públicas tiene sentido?
- ¿Qué beneficios debería entregar un sistema de compras públicas?
- ¿Qué prácticas o modelos de compras públicas son interesante de revisar a nivel internacional?

II) Sistema Actual
- ¿Cuánto del sistema actual se hace cargo de los valores y principios descritos en punto anterior?
- ¿Por qué no se hace cargo?:
  - Marco regulatorio Sistema de Compras
  - Marco regulatorio país (Constitución Política del Estado; ¿Cómo el marco regulatorio del país condiciona los resultados del sistema?)
  - Rol y efecto de la contraloría
  - Diseño del sistema
  - Prácticas del sistema
- ¿Cuáles son las principales restricciones que enfrenta el sistema actual para el logro de un sistema de compras ideal u óptimo? A nivel:
  - Diseño
  - Estructura
  - Operación
- Evaluando el rol que asume la Dirección de Compras en la actualidad, ¿cuál es el rol que debiese asumir a partir de la reflexión conceptual del Sistema?
- Efectos del sistema actual de compras:
  - Positivos (ahorro, transparencia)
  - Negativos (despilfarro; no se usa lo comprado)
  - Desarrollo proveedores
- A nivel de operación:
  - ¿Se aprovecha o maximizan las posibilidades (potenciales) que entrega el Sistema de Compras Públicas?
  - ¿Qué se podría mejorar, modificar, optimizar?
- ¿Cómo los compradores y proveedores consumen información para la toma de decisiones de compra (asimetrías de información)? Disponibilidad de información en sistema actual.

- Traspaso información entre compradores y entre proveedores (lógica colaborativa / competitiva). Existe traspaso de información entre compradores y proveedores.
- Barreras de entrada del sistema actual para los proveedores.
- Burocracia
- ¿De dónde surgen los requerimientos de compras públicas (origen, objetivo de las compras; quién lo define; efecto de la ejecución presupuestaria en la materia)?

III) Convenio Marco

- Coherencia del convenio marco con la conceptualización de un Sistema de Compras Públicas
- Adecuación/inadecuación de regulación para convenio marco. ¿Cuáles debiesen ser los bienes y servicios pertinentes de incorporar en este sistema?
- Efectos y/o distorsiones que introduce el convenio marco en principios establecidos en reflexión conceptual y en el marco del diseño del sistema actual.
  - Concentración de proveedores
  - Alza de precios
  - Falta de trasparencia
  - Escaso desarrollo de proveedores
  - Problema se acceso a proveedores de menor tamaño

IV) Otras Temáticas

- Costos de transacción
- Compras estratégicas (cómo el sistema de podría anticipar a requerimientos del Estado)
- Traslado de foco de compras públicas: desde bienes corrientes a bienes sustantivos
- Agrupación de compradores para optimizar compra. Rol de la Dirección de Compras.
- ¿Existe desarrollo de mercado secundario al Sistema de Compras actual?; ¿Qué implica?

10.2 Resultados encuesta de satisfacción de usuarios compradores

1 - El cargo que usted ocupa en la Institución o Servicio es de nivel:

Alternativas	Respuestas
Directivo (D)	27
Profesional (P)	70
Técnico/administrativo (TA)	104
Total	201

2. A su juicio, ¿qué ámbitos debería considerar un Sistema de Compras Públicas? Marque todas las que corresponda.

Alternativas	D	P	TA	Total
Definición presupuestaria	16	42	54	112
Planificación anual de compras	22	59	68	149
Diseño del proceso de compra (bases administrativas, criterio de evaluación)	23	60	81	164
Ejecución del proceso de compra (postulación, evaluación, adjudicación, emisión OC)	21	59	80	160
Gestión de contratos	16	53	55	124
Evaluación de resultados asociado a las compras	21	47	45	113
Desarrollo de proveedores	12	29	36	77
Formación y profesionalización de compradores	26	62	79	167
Total	27	70	104	201

3. A su juicio, ¿cuál debiese ser el principio ordenador o rector del Sistema de Compras Públicas?

Alternativas	D	P	TA	Total
Acceso de proveedores a oportunidades de compra	0	2	9	11
Transparencia de las operaciones de compra	17	50	56	123
Probidad de funcionarios públicos	4	1	12	17
Ahorro de fondos públicos (eficiencia)	4	11	7	22
Herramienta para implementar iniciativas gubernamentales o estatales (eficacia)	1	2	4	7
Inclusión temas transversales (género, discapacitados, otros. etc.)	0	0	0	0
Asegurar libre competencia entre proveedores	1	4	15	20
No responde	0	0	1	1
Total	27	70	104	201

4. Tomando en cuenta el Sistema de ChileCompra en su conjunto, a su juicio, ¿Cuáles de los siguientes propósitos se cumplen actualmente?

Alternativas	D	P	TA	Total
Acceso de proveedores a oportunidades de compra	24	57	81	162
Transparencia de las operaciones de compra	25	65	93	183
Probidad de funcionarios públicos	25	63	88	176
Precios competitivos	10	36	54	100
Eficiencia en el uso de recursos públicos	11	40	55	106
Eficacia en el logro de sus principios rectores	19	49	70	138
Inclusión temas transversales (género, discapacitados)	13	26	53	92
Entrega de información	24	54	82	160
Desarrollo de proveedores	15	29	57	101
Fortalecimiento de compradores	19	52	64	135
Total	27	70	104	201

5. De acuerdo a su opinión, ¿a qué irregularidades puede ser vulnerable el sistema ChileCompra? Marque todas las que corresponda

Alternativas	D	P	TA	Total
Colusión entre proveedores (cartel)	20	47	65	132
Corrupción	8	18	26	52
Presencia de intermediarios en algunos mercados	12	33	48	93
Captura del mercado entre uno o más proveedores	12	36	35	83
Sobreprecio	16	53	78	147
Compras inadecuadas o inútiles	13	20	25	58
Total	27	70	104	201

6. ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con las siguientes frases respecto al funcionamiento de ChileCompra?

Alternativas	D	P	TA	Total
ChileCompra entrega información histórica para la planificación de las próximas compras	18	51	77	146
ChileCompra entrega herramientas para la elaboración de las bases de licitación (técnicas y administrativas)	22	51	75	148
ChileCompra entrega información de proveedores, para apoyar la toma de decisiones de compra	16	46	71	133
ChileCompra entrega información respecto a los precios ofertados en licitaciones similares	17	48	63	128
El marco normativo del sistema de ChileCompra se adecúa a las necesidades de los compradores	17	46	72	135
ChileCompra capacita suficientemente a los compradores del sistema	18	48	65	131
ChileCompra capacita suficientemente a los proveedores del sistema	12	25	47	84
Total	27	70	104	201

7. ¿Considera usted que el Sistema de Compras Públicas facilita sus procesos de compra, desde la formulación de requerimientos hasta la gestión del contrato?

Alternativas	D	P	TA	Total
Facilita mucho	6	10	10	26
Facilita	13	38	65	116
Facilita poco	6	18	19	43
No facilita / entorpece	2	1	7	10
No responde	0	3	3	6
Total	27	70	104	201

8. ¿Qué tan de acuerdo está con los siguientes enunciados sobre la Contraloría General de la República? (considera número de respuesta “acuerdo” y “muy de acuerdo”).

Alternativas	D	P	TA	Total
Genera atrasos y demoras en los procesos de compra	18	42	53	113
Aporta a la transparencia y probidad del uso de los recursos públicos	22	61	93	176
Total	27	70	104	201

9. Desde su rol, ¿cuáles son las principales dificultades que enfrenta el proceso de planificación anual de compras de su Servicio? (Marque todas las que corresponda):

Alternativas	D	P	TA	Total
Su carácter anual	12	26	33	71
La dependencia a la gestión presupuestaria del año anterior	6	19	30	55
La falta de coordinación interna para su elaboración	14	42	73	129
La falta de participación para su elaboración	13	40	62	115
La falta de tiempo para su elaboración	15	23	37	75
La falta de rigurosidad para su elaboración.	9	26	30	65
No hay dificultades en la planificación anual	3	7	10	20
Otro	2	10	9	21
Total	27	70	104	201

10. ¿Cuál de las siguientes frases representa más su postura frente al Plan Anual de Compras de su Servicio?

Alternativas	D	P	TA	Total
Es una guía muy útil para la gestión de compras	9	28	30	67
Es una guía medianamente útil	5	12	27	44
Es una guía de poca utilidad	7	18	21	46
Es sólo un trámite	6	11	25	42
No responde	0	1	1	2
Total	27	70	104	201

11. ¿Cuál de los siguientes criterios se toman en consideración para la definición de la modalidad de compra que se usa para cada adquisición? (Distinguir dos tipos: compras habituales y compras ocasionales)

Alternativas	Compras habituales				Compras ocasionales			
	D	P	TA	Total	D	P	TA	Total
Monto de la compra	23	54	85	162	17	44	44	105
Tipo de Servicio o producto	17	43	62	122	16	41	47	104
Procesos anteriores de compra	16	41	58	115	10	25	31	66
Análisis de mercado	7	19	26	52	15	41	64	120
Solicitud del requirente	17	44	81	142	16	33	45	94
Necesidades administrativas	17	37	69	123	13	25	27	65
Existencia de Convenio Marco	20	56	92	168	16	38	32	86
Inmediatez de la compra	16	51	76	143	14	31	30	75
Total	27	70	104	201	27	70	104	201

12. ¿Usted ha realizado cursos de capacitación para elaborar las bases técnicas y administrativas?

Alternativas	D	P	TA	Total
No	12	15	42	69
Sí	15	55	62	132
Total	27	70	104	201

Si respuesta a pregunta 12 es “No”, saltar a pregunta 24.

13. ¿Qué entidad le entregó la capacitación?:

Alternativas	D	P	TA	Total
Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra)	10	35	41	86
Su Institución o Servicio internamente.	0	2	3	5
Un tercero contratado por su Institución o Servicio.	3	14	15	32
Otra institución.	2	4	3	9
No responde	12	15	42	69
Total	27	70	104	201

14. ¿Considera que la capacitación y asistencia disponible para la elaboración de las bases de licitación pública es:

Alternativas	D	P	TA	Total
Suficiente o Muy Suficiente	9	29	51	89
Insuficiente o Muy Insuficiente	18	41	52	111
No responde	0	0	1	1
Total	27	70	104	201

15. ¿Cómo evalúa usted la calidad de las bases técnicas y administrativas que elabora su institución o Servicio?

Alternativas	D	P	TA	Total
Buena o muy buena	15	57	61	133
Regular o mala	12	13	43	68
Total	27	70	104	201

16. Independiente al monto de una licitación, ¿considera útil realizar procesos de consulta al mercado con los proveedores en forma previa al diseño de un proceso licitatorio?:

Alternativas	D	P	TA	Total
Total	27	70	104	201

17. Considera que consultar a proveedores antes de un proceso de licitación… (marque una alternativa):

Alternativas	D	P	TA	Total
Constituye un acto que vulnera al sistema, ya que es irregular	4	12	34	50
Constituye un acto que vulnera al sistema, pero es necesario	0	8	12	20
Es un aporte para definir de mejor forma la compra a realizar	23	48	58	129
No responde	0	2	0	2
Total	27	70	104	201

18. ¿Considera pertinente la inclusión de temas transversales como…? (Marque todas las que corresponda):

Alternativas	D	P	TA	Total
Género	11	40	68	119
Discapacidad	19	56	83	158
Medioambiente	21	62	88	171
Etnia	12	38	63	113
Otro. Especifique	5	34	50	89

19 - ¿Cuál es su opinión respecto a la inclusión de estos temas transversales? (Marque una alternativa):

Alternativas	D	P	TA	Total
Su inclusión genera distorsiones en los procesos de compra, y no resulta un aporte en términos de política pública	5	5	11	21
Es valiosa la inclusión de estos temas, pero genera distorsiones en los procesos de compra	10	25	35	70
Es valiosa la inclusión de estos temas, y no genera distorsiones en los procesos de compra	12	39	57	108
No responde	0	1	1	2
Total	27	70	104	201

20 - Principalmente, ¿quién define los criterios y fórmula de evaluación de las bases de licitación (distinguir dos tipos: compras habituales y compras ocasionales)? (Marque todas las que corresponda):

Alternativas	Compras habituales				Compras ocasionales			
	D	P	TA	Total	D	P	TA	Total
Unidad de compra	23	52	80	155	14	37	47	98
Unidad requirente	14	43	53	110	17	45	48	110
Directivos del Servicio	5	15	33	53	11	25	47	83
Departamento jurídico	1	3	5	9	1	4	4	9
Otro. Especificar	3	18	14	35	6	28	44	78

21 - ¿Considera que la formulación de las especificaciones y/o criterios de evaluación puede estar dirigida a un proveedor en particular?

Alternativas	D	P	TA	Total
Nunca	12	33	54	99
En pocas ocasiones	13	33	37	83
Frecuentemente	2	4	11	17
Siempre	0	0	2	2
Total	27	70	104	201

Si respuesta a pregunta 21 es “Nunca”, saltar a pregunta 23.

22 - En caso de existir direccionamiento de las especificaciones, esto se produce principalmente porque… (Marque una alternativa):

Alternativas	D	P	TA	Total
Hay una relación de confianza con algunos proveedores que han demostrado un buen desempeño	5	16	19	40
Por demandas del requirente, no conoce los motivos	3	9	16	28
Por motivos que transgreden los principios de transparencia y probidad	1	5	5	11
Por otros motivos. (Especificar)	3	4	4	11
No sabe/no responde	3	3	6	12
Total	15	37	50	102

23 - Respecto a los procesos de licitación, ¿qué tan satisfecho está con los siguientes aspectos? (Marque todas las que corresponda):

Alternativas	Muy insatisfecho	Insatisfecho	Satisfecho	No responde	Total
Calidad de las propuestas	4	39	154	4	201
Cantidad de ofertas	5	59	128	9	201
Plazos de ejecución del proceso licitatorio	5	39	148	9	201
Información disponible respecto de proveedores	9	90	96	6	201
Proceso de consulta al mercado	14	64	115	8	201
Proceso de evaluación de las propuestas	1	19	170	11	201
Proceso de adjudicación	2	16	172	11	201
Elaboración de contrato	5	31	155	10	201
Evaluación de cumplimiento del proveedor	9	75	111	6	201

24 - ¿Qué información sería deseable disponer de los proveedores, para llevar a cabo procesos licitatorios? (Marque todas las que corresponda):

Alternativas	D	P	TA	Total
Evaluación del desempeño en otras licitaciones de la propia institución.	18	50	74	142
Evaluación del desempeño con otros Servicios del Estado	25	65	88	178
Sanciones o multas recibidas por los proveedores en otras licitaciones de la misma institución	16	50	59	125
Sanciones o multas recibidas por los proveedores por otros Servicios del Estado	24	62	77	163
Vinculación o correlación con otros proveedores (empresas coligadas por controlador común)	13	47	52	112
Otra. Especifique	1	4	5	10
Total	27	70	104	201

25 - A su juicio, ¿son necesarias las garantías de seriedad de la oferta en los procesos de licitación (boletas de garantía, pólizas de seguro, vales vista, etc.)? (Marque la alternativa que más lo represente):

Alternativas	D	P	TA	Total
Son necesarias y buenos instrumentos para evitar actores que 'blufean' con sus propuestas	4	13	13	30
Son necesarias, aunque generan desincentivos para algunos proveedores, particularmente los más pequeños	1	13	20	34
Son necesarias sólo para algunos tipos de adquisiciones	11	27	36	74
Son necesarias cuando la preparación del proceso de licitación implica costos relevantes para el Servicio	7	5	21	33
Son necesarias cuando la falla o retraso de la ejecución de lo adjudicado implica altos costos para el Servicio y/o el país	4	11	10	25
No son necesarias	0	1	4	5
Total	27	70	104	201

26 - Respecto a las compras efectuadas mediante licitación pública, ¿cuán frecuente ocurren las siguientes situaciones negativas?

Alternativas	Nada frecuente	Poco frecuente	Frecuente	Muy frecuente	No responde	Total
Mala calidad de servicios o productos entregados	16	149	32	4	0	201
Incumplimiento de la entrega	11	92	63	35	0	201
Incumplimiento de plazos	7	83	73	38	0	201
Incapacidad de producción de acuerdo a lo adjudicado	21	131	37	9	3	201
Falta de acciones de post venta	13	104	58	25	1	201
Mala relación con la contraparte	32	138	25	3	3	201

27 - ¿Cuáles son las principales dificultades que debe enfrentar en las compras realizadas mediante una licitación pública? (Marque las tres principales):

Alternativas	D	P	TA	Total
Presiones internas del Servicio.	7	26	59	92
Presiones externas (proveedores, políticos, autoridades de Gobierno, otros/as)	6	6	7	19
Manipulación de criterios para favorecer a ciertos proveedores.	2	5	17	24
La poca claridad de los criterios de evaluación	9	23	32	64
La toma de razón de la Contraloría General de la República	9	13	20	42
La firma de las autoridades del Servicio	14	49	67	130
La cantidad de trámites que se debe hacer	24	59	81	164
La relación con la entidad requirente	6	15	14	35
Otra. Especifique:	4	8	12	24

28 - En relación a los Convenio Marco, ¿qué tan satisfecho está con cada uno de los siguientes aspectos?

Alternativas	Muy insatisfe-cho	Insatisfe-cho	Satisfecho	Muy satisfecho	No responde	Total
Transparencia en la definición del Convenio Marco	2	25	138	33	3	201
Agilidad en los procesos de compra	4	24	107	64	2	201
Precios acordes al mercado	34	80	72	13	2	201
Servicios de post venta	12	77	98	8	6	201
Variedad de ofertas de bienes	20	68	95	16	2	201
Presencia de PYMES en los Convenio Marco	9	62	113	13	4	201
Disponibilidad de productos cuando los necesita	15	76	100	8	2	201
Oportunidad de la entrega de los productos	12	63	115	9	2	201
Respeto de las condiciones establecidas en catálogo (precio, plazos de entrega...	16	58	115	10	2	201
Participación de compradores en el diseño de los Convenio Marco	20	86	83	3	9	201

29 - ¿Cuál es la principal razón por la que su institución o Servicio compra por medio de Convenio Marco?

Alternativas	D	P	TA	Total
Porque la ley obliga a usar el Convenio Marco en ciertas adquisiciones y no se puede comprar en forma directa, aunque eso reporte menores precios.	5	15	24	44
Porque reduce los costos administrativos de las compras realizadas mediante licitación.	19	46	58	123
Porque los trámites engorrosos que se deben realizar si no se usa Convenio Marco (informar y justificar compra en forma directa)	3	9	21	33
En la institución u organismo no se usa Convenio Marco	0	0	1	1
Total	27	70	104	201

30 - ¿Cuáles son las principales dificultades que ha tenido con el uso de Convenio Marco en sus procesos de compras? MARQUE LAS TRES PRINCIPALES

Alternativas	D	P	TA	Total
Servicios o insumos deficientes (mala calidad)	7	7	15	29
Retrasos en despacho de productos o entrega de los servicios	18	48	75	141
No existe disponibilidad de productos o servicios que necesito	19	44	58	121
No existe la cantidad de productos que necesito	5	13	24	42
No se respetan los precios establecidos en catálogo	-	1	1	2
Cambio de los plazos de entrega establecidos en catálogo	6	34	38	78
Cambio de las especificaciones de los productos o servicios establecidos en catálogo	6	12	20	38
Precios superiores a los del mercado	16	44	59	119
Mala relación con proveedores	2	-	1	3
Otra dificultad. Especificar:	2	4	15	21

31 - En su opinión, ¿la utilización de Convenio Marco fomenta la aparición de mercados secundarios o intermediarios?

Alternativas	D	P	TA	Total
Sí, lo fomenta	5	13	23	41
No lo sé, pero tengo sospechas que sí.	11	24	31	66
No creo que fomente la aparición de intermediarios	10	32	42	84
No lo fomenta	1	0	7	8
No responde	0	1	1	2
Total	27	70	104	201

32 - ¿Considera que los Convenio Marco son adecuados para cualquier producto o servicio?

Alternativas	D	P	TA	Total
Sí, son adecuados para cualquier tipo de producto o servicio	10	36	54	100
Son adecuados sólo para productos o bienes de carácter estándar asociados a compras rutinarias (papelería, artículos de oficina, etc.)	17	34	47	98
No son adecuados en ningún caso	0	0	2	2
No responde	0	0	1	1
Total	27	70	104	201

33 - A su juicio, independiente de la normativa, ¿bajo qué circunstancia sería adecuado realizar una compra en forma directa? MARQUE TODAS LAS QUE CORRESPONDA

Alternativas	D	P	TA	Total
Cuando las condiciones de precio del mercado son más favorables que las del Convenio Marco	10	38	61	109
Cuando un proceso licitatorio queda desierto	18	33	57	108
Cuando es necesario ampliar los servicios o productos entregados por un proveedor contratado mediante una licitación pública	12	21	27	60
Cuando corresponde a una compra recurrente definida mediante licitación pública de su servicio Público	5	7	14	26
Cuando corresponde a una compra recurrente definida mediante licitación pública de otro servicio Público	0	2	4	6
Cuando los montos son muy bajos	13	35	55	103
Cuando se trata de compras urgentes	16	50	65	131
Nunca es adecuado realizar una compra directa	3	8	12	23

34 - En general, ¿qué tan fácil es para su Institución o Servicio realizar una compra o trato directo?

Alternativas	D	P	TA	Total
Muy fácil	0	1	0	1
Fácil	11	28	50	89
Difícil	14	41	45	100
Muy difícil	2	0	8	10
No responde	0	0	1	1
Total	27	70	104	201

35 - ¿Cuáles son las principales dificultades que ha tenido su Servicio al realizar compras directas? MARQUE TODAS LAS QUE CORRESPONDA.

Alternativas	D	P	TA	Total
Es objetada por la Contraloría General de la República.	5	8	14	27
Requiere demasiados procesos administrativos.	15	47	76	138
Otra. Especifique:	8	18	16	42
Total	27	70	104	201

36 - Tomando en cuenta todos los costos que la Institución o Servicio debe incurrir para las compras en sus diversas modalidades (preparación de compra, elaboración contrato, seguimiento, etc.), donde 1 corresponde a muy bajo costo y 10 a muy alto costo, ¿qué tan altos o bajos considera usted son los costos de las compras mediante?:

Alternativas	1	2	3	4	No responde	Total
Licitación pública	5	57	97	39	3	201
Convenio marco	58	110	25	5	3	201
Compra o trato directo	19	113	58	8	3	201

37 - ¿Qué cambios introduciría al Sistema de ChileCompra? (Marque las tres principales):

Alternativas	D	P	TA	Total
Mayor información sobre el comportamiento del mercado (inteligencia de mercado).	10	30	33	73
Mayor flexibilización de los procesos de compra mediante Convenio Marco.	8	24	45	77
Mayor agilidad de los procesos de toma de razón por parte de la Contraloría.	5	23	21	49
Eliminación de las garantías de seriedad de la oferta.	4	7	18	29
Incorporación de la ciudadanía en la fiscalización del proceso de compra.	2	10	7	19
Incorporación de la gestión de los contratos en el proceso de compras públicas.	5	19	18	42
Incorporación de un proceso de acreditación de proveedores.	12	33	39	84
Mayor flexibilización en los procesos licitatorios.	16	23	47	86
Mayor uso de compras directas en las compras de montos bajos.	17	33	66	116
Otra recomendación. Especifique:	2	5	9	16
Total	27	70	104	201

10.3 Resultados sobre costos de transacción en compras y contratación pública

Tabla 10-1: Resultados de aplicación Cuestionario "Compradores" sobre costos de transacción, según procedimiento administrativo de adquisición.

Licitaciones

Categoría	Tema	Sentencia	Usuarios operadores			Usuarios requirentes		
			De acuerdo / Muy de acuerdo	Desacuerdo / Muy desacuerdo	No sabe / No responde	De acuerdo / Muy de acuerdo	Desacuerdo / Muy desacuerdo	No sabe / No responde
Costos de Información	Levantamiento de requerimientos	1) Levantar los requerimientos de compra de su unidad es una actividad simple y rápida	3	6	1	7	9	0
	Planificación de requerimientos	2) Existen presiones, ya sea internas como externas, para incorporar requisitos de interés particular	2	7	1	5	11	0
		3) Consolidar todos los requerimientos de compra de su unidad es una actividad simple y rápida	3	6	1	9	7	0
	Especificación de las soluciones	4) La elaboración de las bases técnicas de licitación requiere de pocos recursos y tiempo.	0	9	1	4	12	0
		5) La elaboración de las bases económicas y administrativas de licitación requiere de pocos recursos y tiempo.	1	8	1	6	10	0
	Verificación de disponibilidad presupuestaria	6) La falta de acceso a un sistema integral de información presupuestaria le ha dificultado el desarrollo de un proceso licitatorio.	5	4	1	8	6	2
		7) La información de la disponibilidad presupuestaria de su unidad es siempre verídica	8	1	1	13	3	0
	Investigación del mercado	8) Durante una licitación, investiga el mercado de los productos o servicios que se requieren.	9	0	1	13	3	0
	Evaluación de modalidad concursal	9) Evaluar la modalidad concursal de un proyecto es simple y toma poco tiempo	4	5	1	9	7	0
		10) Existen presiones, internas o externas a la organización, para preferir una modalidad concursal por sobre otra.	3	6	1	4	12	0
	Tramitación de bases de licitación	11) La aprobación de las bases de una licitación es un procedimiento rápido y fácil de llevar.	4	5	1	3	13	0
		12) La normativa es clara con respecto a los pasos a seguir para aprobar las bases de una licitación	9	0	1	15	1	0

Categoría	Tema	Sentencia	Usuarios operadores			Usuarios requirentes		
			De acuerdo / Muy de acuerdo	Desacuerdo / Muy desacuerdo	No sabe / No responde	De acuerdo / Muy de acuerdo	Desacuerdo / Muy desacuerdo	No sabe / No responde
	Aclaración de dudas realizadas por proveedores	13) Su unidad de compra cuenta con las capacidades para responder de forma adecuada las dudas planteadas por los proveedores.	8	1	1	15	1	0
Costos de adjudicación y negociación	Evaluación de ofertas	14) Su unidad de compra cuenta con las capacidades para evaluar el volumen de ofertas que recibe.	8	1	1	14	2	0
		15) Su unidad de compra cuenta con las capacidades para comprender la información entregada por los proveedores en sus propuestas.	9	0	1	16	0	0
		16) Existen presiones, ya sea internas como externas, para evaluar de forma preferente a algunos proveedores	0	9	1	2	14	0
	Tramitación para formalizar adjudicación	17) El proceso para adjudicar una propuesta es rápido y sencillo.	4	5	1	6	10	0
		18) La normativa es clara con respecto a los pasos a seguir para adjudicar una licitación	9	0	1	16	0	0
	Elaboración y tramitación del contrato	19) La redacción de un contrato de licitación requiere de pocos recursos y tiempo.	4	5	1	2	14	0
		20) Existen presiones, internas o externas a la organización, para establecer condiciones específicas en los contratos con proveedores.	0	9	1	3	13	0
	Tramitación de Orden de Compra	21) La tramitación de la orden de compra toma poco tiempo.	7	2	1	8	8	0
		22) La normativa es clara con respecto a los pasos a seguir para obtener una orden de compra.	9	0	1	14	2	0
	Respuesta a reclamos	23) Los reclamos planteados por los proveedores son claros y pertinentes.	4	5	1	5	11	0
		24) Su unidad de compra cuenta con las capacidades para responder de forma adecuada las dudas planteadas por los proveedores.	8	1	1	15	1	0
	Ajuste de contratos	25) En su unidad es frecuente que los contratos con proveedores deban ajustarse.	1	8	1	3	13	0
		26) Los ajustes de contratos afecta notoriamente la	6	3	1	6	10	0

Categoría	Tema	Sentencia	Usuarios operadores			Usuarios requirentes		
			De acuerdo / Muy de acuerdo	Desacuerdo / Muy desacuerdo	No sabe / No responde	De acuerdo / Muy de acuerdo	Desacuerdo / Muy desacuerdo	No sabe / No responde
		actividad de mi institución						
Costos de garantía y cumplimiento	Toma de razón de Contraloría	27) La toma de razón de Contraloría es un procedimiento necesario para resguardar la legalidad del contrato.	6	3	1	13	3	0
		28) La toma de razón de Contraloría toma poco tiempo y no afecta el procedimiento de compra.	1	8	1	1	15	0
	Gestión de instrumentos de garantías	29) Custodiar instrumentos de garantía es una actividad simple y que requiere poco tiempo.	6	3	1	9	7	0
	Tramitación del pago	30) La institución donde me desempeño paga en el plazo acordado a los proveedores.	7	2	1	10	6	0
	Evaluación del producto o servicio recibido	31) Su unidad de compra cuenta con las capacidades para evaluar la recepción conforme del producto o servicio.	7	2	1	16	0	0

Convenios marco

Categoría	Tema	Sentencia	Usuarios operadores			Usuarios requirentes		
			De acuerdo / Muy de acuerdo	Desacuerdo / Muy desacuerdo	No sabe / No responde	De acuerdo / Muy de acuerdo	Desacuerdo / Muy desacuerdo	No sabe / No responde
Costos de Información	Levantamiento de requerimientos	32) Levantar los requerimientos de compra de su unidad es una actividad simple y rápida	7	3	0	13	3	0
	Planificación de requerimientos	33) Existen presiones, ya sea internas como externas, para incorporar requisitos de interés particular	1	9	0	4	12	0
		34) Consolidar todos los requerimientos de compra de su unidad es una actividad simple y rápida	8	2	0	9	7	0
	Especificación de las soluciones	35) Buscar bienes o servicios por CM es simple y toma poco tiempo	8	2	0	8	8	0
		36) Comparar bienes o servicios por CM es simple y toma poco tiempo	7	3	0	8	8	0
	Verificación de disponibilidad presupuestaria	37) Tener acceso a la información presupuestaria de su unidad de compra es simple y toma poco tiempo.	6	4	0	10	6	0
		38) La información de la disponibilidad presupuestaria de su unidad es siempre verídica	9	1	0	16	0	0
	Investigación del mercado	39) Durante una compra por CM, investiga el mercado de los productos o servicios que se requieren.	10	0	0	13	3	0
Costos de adjudicación y negociación	Tramitación para formalizar adjudicación	40) La normativa es clara con respecto a los pasos a seguir para realizar una compra por CM.	9	1	0	15	1	0
	Tramitación de Orden de Compra	41) La tramitación de la orden de compra por CM toma poco tiempo.	9	1	0	15	1	0
		42) La normativa es clara con respecto a los pasos a seguir para obtener una orden de compra.	9	1	0	15	1	0
Costos de garantía y cumplimiento	Tramitación del pago	43) La institución donde se desempeña paga en el plazo acordado a los proveedores.	8	2	0	10	6	0
	Evaluación del producto o servicio recibido	44) Su unidad de compra cuenta con las capacidades para evaluar la recepción conforme del producto o servicio.	9	1	0	15	1	0

Trato directo

Categoría	Tema	Sentencia	Usuarios operadores			Usuarios requirentes		
			De acuerdo / Muy de acuerdo	Desacuerdo / Muy desacuerdo	No sabe / No responde	De acuerdo / Muy de acuerdo	Desacuerdo / Muy desacuerdo	No sabe / No responde
Costos de Información	Levantamiento de requerimientos	45) Levantar los requerimientos de compra de su unidad es una actividad simple y rápida	3	7	0	6	10	0
	Planificación de requerimientos	46) Existen presiones, ya sea internas como externas, para incorporar requisitos de interés particular	3	7	0	6	10	0
		47) Consolidar todos los requerimientos de compra de su unidad es una actividad simple y rápida	7	3	0	7	9	0
	Especificación de las soluciones	48) La elaboración de las bases técnicas de un trato directo requiere de pocos recursos y tiempo.	2	8	0	7	9	0
		49) La elaboración de las bases administrativas y económicas de un trato directo requiere de pocos recursos y tiempo.	2	8	0	10	6	0
	Verificación de disponibilidad presupuestaria	50) Tener acceso a la información presupuestaria de su unidad de compra es simple y toma poco tiempo.	6	4	0	11	5	0
		51) La información de la disponibilidad presupuestaria de su unidad es siempre verídica	9	1	0	16	0	0
	Investigación del mercado	52) Durante una compra por trato directo, investiga el mercado de los productos o servicios que se requieren.	10	0	0	12	4	0
	Evaluación de modalidad concursal	53) Evaluar la modalidad concursal de un proyecto es simple y toma poco tiempo	6	4	0	7	9	0
		54) Existen presiones, internas o externas a la organización, para preferir una modalidad concursal por sobre otra.	2	8	0	4	12	0
Costos de adjudicación y negociación	Evaluación de ofertas	55) Buscar proveedores para una compra por trato directo es un proceso sencillo.	5	5	0	4	12	0
		56) Existen presiones, internas o externas, para preferir algunos proveedores por sobre otros en el trato directo	2	8	0	4	12	0
		57) El procedimiento para obtener una resolución de compra por trato directo es sencillo y toma poco tiempo.	5	5	0	7	9	0
	Tramitación para formalizar adjudicación	58) Es difícil justificar el uso del trato directo como modalidad de compra	8	2	0	9	7	0
		59) La normativa es clara con respecto a los pasos a seguir para realizar una compra por trato directo	9	1	0	15	1	0
	Tramitación de Orden de	60) La tramitación de la orden de compra por trato directo toma	8	2	0	7	9	0

	Compra	poco tiempo.						
		61) La normativa es clara con respecto a los pasos a seguir para obtener una orden de compra.	9	1	0	15	1	0
Costos de garantía y cumplimiento	Toma de razón de Contraloría	62) La toma de razón de Contraloría es un procedimiento necesario para resguardar la legalidad del contrato.	8	2	0	13	3	0
		63) La toma de razón de Contraloría toma poco tiempo y no afecta el procedimiento de compra.	1	9	0	2	14	0
	Tramitación del pago	64) La institución donde se desempeña paga en el plazo acordado a los proveedores.	8	2	0	10	6	0
	Evaluación del producto o servicio recibido	65) Su unidad de compra cuenta con las capacidades para evaluar la recepción conforme del producto o servicio.	9	1	0	16	0	0

Tabla 10-2: Resultados de aplicación Cuestionario "Proveedores" sobre costos de transacción, según procedimiento administrativo de adquisición.

Licitaciones

Categoría	Tema	Sentencia	Usuarios operadores		
			De acuerdo / Muy de acuerdo	Desacuerdo / Muy desacuerdo	No sabe / No responde
Costos de Información	Acceso a canales de información	1) ¿Qué tipo de canales de información utiliza de forma preferente para conocer licitaciones públicas?	-	-	-
		2) Los canales de información para conocer sobre licitaciones públicas son conocidos.	16	1	-
		3) Los canales de información para conocer sobre licitaciones públicas son de fácil acceso.	14	3	-
		4) Es posible acceder desde su lugar de trabajo a los canales de información sobre licitaciones públicas	17	-	-
	Búsqueda de oportunidades de negocio en los canales de información	5) Tiene las capacidades internas en su organización para buscar oportunidades de negocios en los canales de información sobre licitaciones públicas disponibles.	16	1	-
		6) Existen herramientas adecuadas para mantenerse informado sobre licitaciones que se vinculan con sus líneas de negocios.	11	6	-
		7) ¿Alguna vez ha contratado a alguna empresa que le ayude a buscar oportunidades de negocio en las licitaciones del Estado?	-	-	-
	Comprensión de las bases de licitaciones	8) Las bases de licitación son de fácil comprensión y expresan claramente lo necesario para poder participar en dichos procesos.	6	11	-
		9) Tiene las capacidades internas en su organización para comprender todos los requerimientos que las bases de licitación solicitan.	13	4	-
	Aclaración de dudas por parte del comprador	10) Tiene claridad sobre los canales de información que debe utilizar en caso de tener alguna duda sobre un proceso licitatorio.	12	5	-
		11) Las dudas sobre licitaciones son aclaradas de manera precisa y efectiva por parte de los organismos compradores.	5	12	-
		12) Las dudas sobre licitaciones son aclaradas por los organismos compradores en plazos adecuados para garantizar una correcta postulación.	5	12	-
Costos de adjudicación y negociación	Organización de la información en base a una estructura definida	13) La elaboración de una propuesta para participar en una licitación requiere de pocos recursos y tiempo.	6	11	-
		14) Los documentos solicitados en las bases de licitación son de fácil obtención.	13	4	-
	Adjudicación de una propuesta por parte del	15) Guarda los recursos necesarios a la espera del resultado de una licitación para poder ejecutarla correctamente.	13	4	-

Categoría	Tema	Sentencia	Usuarios operadores		
			De acuerdo / Muy de acuerdo	Desacuerdo / Muy desacuerdo	No sabe / No responde
	comprador	16) Los criterios de evaluación aplicados para adjudicar las licitaciones son claros y coherentes.	11	6	-
		17) Las evaluaciones que realizan los organismos compradores son transparentes.	9	8	-
		18) Firmar el contrato que rige una licitación es un proceso fácil y rápido.	14	3	-
	Realización de reclamos	19) Tiene claridad sobre cuáles son los medios de comunicación para realizar reclamos.	15	2	-
		20) Los medios de comunicación dispuestos para realizar reclamos son fáciles de utilizar.	15	2	-
		21) Las respuestas de los organismos públicos son claras y satisfacen los reclamos realizados.	5	12	-
	Ajustes de contratos	22) Suelen existir cambios entre los productos/servicios solicitados inicialmente y los que son finalmente entregados.	6	11	-
		23) Los ajustes de contrato no afectan los plazos y recursos presupuestados en la propuesta adjudicada.	10	6	1
Costos de garantía y cumplimiento	Obtención y recuperación de instrumentos de garantía	24) Obtener un instrumento de garantía es fácil y rápido.	10	7	-
		25) Ha desistido de participar en licitaciones por los montos solicitados como garantía	9	8	-
		26) Recuperar un instrumento de garantía es fácil y rápido.	8	9	-
	Supervisión acordada y/o requerida	27) Los organismos compradores tienen las capacidades técnicas adecuadas para supervisar el cumplimiento del contrato	12	5	-
		28) Las supervisiones de los organismos compradores no implican costos adicionales a los presupuestados inicialmente.	11	6	-
	Recepción conforme del producto o servicio	29) Los organismos compradores justifican adecuadamente la recepción no conforme de productos/servicios entregados.	10	4	3
		30) La entrega del producto o servicio se realiza sin contratiempos en un lugar acordado previamente	14	3	-
	Pago oportuno	31) Los plazos de pago me parecen razonables.	8	9	-
		32) Los organismos compradores cumplen con la fecha de pago acordada	4	13	-

Convenios marco

Categoría	Tema	Sentencia	Usuarios operadores		
			De acuerdo / Muy de acuerdo	Desacuerdo / Muy desacuerdo	No sabe / No responde
Costos de Información	Comprensión de las bases de licitaciones	33) Las bases de licitación le son de fácil comprensión y expresan claramente lo necesario para poder participar en un Convenio Marco.	4	1	12
		34) Tiene las capacidades internas en su organización para comprender todos los requerimientos que las bases de licitación solicitan.	4	1	12
	Aclaración de dudas por parte del comprador	35) El foro de preguntas de ChileCompra es fácil de utilizar.	5	-	12
		36) Las respuestas de ChileCompra son claras y precisas.	4	1	12
		37) Los plazos para realizar preguntas sobre licitaciones de Convenios Marco son adecuados.	4	1	12
Costos de adjudicación y negociación	Organización de la información en base a una estructura definida	38) La elaboración de una propuesta técnica y económica para participar en una licitación de Convenio Marco requiere de pocos recursos y tiempo.	1	4	12
		39) Los documentos solicitados para participar en una licitación de Convenio Marco son necesarios para garantizar una correcta evaluación.	4	1	12
	Adjudicación de una propuesta por parte del comprador	40) Los documentos solicitados en las bases de licitación de un Convenio Marco son de fácil elaboración.	3	2	12
		41) Los criterios de evaluación aplicados para adjudicar un Convenio Marco son claros.	4	1	12
		42) Las evaluaciones que realiza ChileCompra son transparentes.	5	-	12
		43) Firmar el contrato que rige un Convenio Marco es un proceso fácil y rápido.	5	-	12
	Realización de reclamos	44) Tiene claridad sobre cuáles son los medios de comunicación para realizar reclamos.	4	1	12
		45) Los medios de comunicación dispuestos para realizar reclamos son fáciles de utilizar.	4	1	12
		46) Las respuestas de ChileCompra son claras y satisfacen los reclamos realizados.	2	2	13
	Ajustes de contratos	47) Agregar y modificar productos en Convenio Marco es una actividad sencilla.	1	4	12
		48) Es fácil realizar ajustes de precio.	-	4	13
Costos de garantía y	Supervisión acordada y/o requerida	49) Los organismos compradores tienen las capacidades técnicas adecuadas para utilizar adecuadamente los Convenios Marco.	3	2	12

Categoría	Tema	Sentencia	Usuarios operadores		
			De acuerdo / Muy de acuerdo	Desacuerdo / Muy desacuerdo	No sabe / No responde
cumplimiento		50) Las supervisiones de ChileCompra no implican costos adicionales a los presupuestados inicialmente.	3	1	13
	Recepción conforme del producto o servicio	51) Los organismos compradores justifican adecuadamente la recepción no conforme de productos/servicios entregados.	3	-	14
		52) La entrega del producto o servicio se realiza sin contratiempos en un lugar acordado previamente	5	-	12
	Pago oportuno	53) Los plazos de pago le parecen razonables.	5	-	12
		54) Los organismos compradores cumplen con la fecha de pago acordada	4	1	12

Tratos directos

Categoría	Tema	Sentencia	Usuarios operadores		
			De acuerdo / Muy de acuerdo	Desacuerdo / Muy desacuerdo	No sabe / No responde
Costos de Información	Búsqueda de oportunidades de negocio en los canales de información	55) Es fácil llegar a ser conocido como proveedor por trato directo.	10	3	4
	Comprensión de las bases de licitaciones	56) Los requerimientos realizados por la entidad compradora por trato directo son fáciles de comprender.	12	1	4
	Aclaración de dudas por parte del comprador	57) Tiene claridad sobre los canales de información que debe utilizar en caso de tener alguna duda en un proceso de trato directo.	8	5	4
		58) Las dudas en compras por trato directo son aclaradas de manera precisa y efectiva por parte de los organismos compradores.	11	-	6
Costos de adjudicación y negociación	Organización de la información en base a una estructura definida	59) Elaborar una cotización por trato directo es simple	11	1	5
	Adjudicación de una propuesta por parte del comprador	60) La negociación de un proceso de trato directo es simple y rápido	12	1	4
		61) Las especificaciones que se le entregan en una compra por trato directo son suficientes para una entrega adecuada del bien o servicio.	10	3	4
		62) Firmar el contrato que rige un trato directo es un proceso fácil y rápido.	11	2	4
	Ajustes de contratos	63) Los productos/servicios comprometidos inicialmente son los que son entregados finalmente.	13	-	4
		64) Los ajustes de contrato no afectan los plazos y recursos presupuestados en la propuesta adjudicada.	9	3	5
Costos de garantía y cumplimiento	Obtención y recuperación de instrumentos de garantía	65) Obtener un instrumento de garantía es fácil y rápido.	11	-	6
		66) Ha desistido de participar en tratos directos por los montos solicitados como garantía	3	7	7
		67) Recuperar un instrumento de garantía es fácil y rápido.	4	6	7
	Supervisión acordada y/o requerida	68) Los organismos compradores tienen las capacidades técnicas adecuadas para supervisar el cumplimiento del contrato	9	4	4
		69) Las supervisiones de los organismos compradores no implican costos adicionales	10	3	4

Categoría	Tema	Sentencia	Usuarios operadores		
			De acuerdo / Muy de acuerdo	Desacuerdo / Muy desacuerdo	No sabe / No responde
		a los presupuestados inicialmente.			
	Recepción conforme del producto o servicio	70) Los organismos compradores justifican adecuadamente la recepción no conforme de productos/servicios entregados.	9	2	6
		71) La entrega del producto o servicio se realiza sin contratiempos en un lugar acordado previamente	12	1	4
	Pago oportuno	72) Los plazos de pago le parecen razonables.	9	4	4
		73) Los organismos compradores cumplen con la fecha de pago acordada.	5	8	4

Director Académico
Pablo González S.

Director Ejecutivo
Carlos Castro G.

Directora de Proyectos y Estudios
Francisca Vidal R.
(56-2) 2978 4060
fvidal@dii.uchile.cl

www.sistemaspublicos.cl

Avenida República 701
Santiago – Chile

Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial