

Transparencia. Un desafío en las Compras Públicas.

**Tesis realizada por los autores para optar al grado de
Máster en Gobierno y Gestión Pública.**

Autores:

Mónica Edith Solís Valdés

Araceli Carolina Águila Pinto

Jonathan Antony Maturana Araya

Richard Antonio Piña Aravena

**Enero, 2024
Madrid, España**

AGRADECIMIENTOS

Un agradecimiento muy especial al Centro de Estudios Estratégicos y de Negocios, institución que nos motivó a la realización de esta tesis, por mostrarnos el camino de la Responsabilidad Social, confiar en nosotros, acompañarnos y guiarnos constantemente, por enseñarnos con su ejemplo y ayuda para crecer como persona. Sólo podemos decir: gracias.

DEDICATORIA

Richard Antonio Piña Aravena:

Quiero expresar mis más profundos agradecimientos a mi familia, Paola, Ignacio, Summer y Joaquín, por su amor y apoyo constante, durante todo este proceso el cual, sin su ayudado, palabras de aliento y confianza en mí, me ha dado la fuerza y la motivación necesaria. Sin ustedes no habría sido posible completar esta tesis, para terminar, estoy eternamente agradecido por tener una familia tan maravillosa.

Araceli Carolina Águila Pinto:

“Quisiera dedicar este trabajo a: Mi cónyuge, por su incondicional apoyo, amor, cariño, lealtad y comprensión que fueron esenciales para todo el proceso y quien siempre me alentó a seguir el camino creyendo siempre en mí; a mis papás, por toda la entrega, esfuerzo, dedicación y el amor de siempre que me han permitido ser quien soy; a mi Ani, por haber estado en todo momento presente entregándome apoyo emocional y complicidad y por sobre todo su incondicional cariño; a mis hermanos por su cálida amistad, amor y los bellos momentos que me han entregado; a mi Amanda por aprender de ella y ser una fuente de inspiración; y muy especialmente a mi Dinkita que con su amor incondicional me acompañó en mis mejores y peores momentos. Espero que donde estés te encuentres en paz y feliz”.

Jonathan Antony Maturana Araya:

“Quiera agradecer principalmente a mi equipo de estudio que, en todo momento, sentí un gran apoyo. Para cumplir con esta gran meta que me propuse el año 2023, de los cuales adquirir gran conocimiento en el área pública entender todos los procesos en la ley de transparencia. Además, en proceso de estudio y aprendizaje pude detectar los grandes conocimientos que contaban mis compañeros y mucha experiencia en el área pública.

Mónica Edith Solís Valdés:

“A mis hijos, Jo y Gus, que mi ejemplo les sirva de motivación para ser cada día mejores, que recuerden siempre que rendirse no es el camino, que cada meta se consigue con esfuerzo y dedicación. Los amo infinitamente”.

“Y a ti, Mónica Edith, gracias por comprometerte, por esforzarte, por demostrar que se puede, por superarte y ser la maravillosa mujer que eres”.

Tabla de contenido

AGRADECIMIENTOS.....	ii
MÓDULO 1.....	1
I. INTRODUCCIÓN	1
II. OBJETIVO GENERAL	2
III. OBJETIVO ESPECÍFICO.....	2
IV. LA NORMATIVA	2
V. EL PROCESO DE COMPRAS PÚBLICAS.	3
VI. APLICANDO PROBIIDAD Y TRANSPARENCIA. ALTERNATIVAS PARA ELIMINAR LA CORRUPCIÓN.	6
VII. BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES RESPECTO DE LA TRANSPARENCIA EN COMPRAS PUBLICAS	10
VIII. CONCLUSIONES	19
MÓDULO 2.....	21
I. INTRODUCCIÓN	21
II. OBJETIVO ESPECÍFICO.....	21
III. INICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN COMO CIENCIA.....	22
IV. LA BUROCRACIA.....	25
V. CONCEPTOS DE COMPRAS PUBLICAS	27
VI. ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PUBLICA EN LAS COMPRAS PÚBLICAS.	28
VII. ROL DEL DIRECTIVO EN LAS COMPRAS PÚBLICAS	30
VIII. INHABILIDADES	33
IX. RECOMENDACIONES	35
X. CONCLUSIONES.....	38
MÓDULO 3.....	40
I. INTRODUCCIÓN	40
II. OBJETIVO ESPECÍFICO.....	43
III. REVISIÓN DEL GASTO EN BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO DEL SECTOR PÚBLICO.....	43
IV. SERVICIOS PÚBLICOS QUE SON PARTE DE LA REVISIÓN	44
V. AGRUPACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	45
VI. TIPO DE GASTOS	45

VII.	DOTACIONES.....	46
VIII.	RESULTADOS DEL BENCHMARKING	46
IX.	CONSIDERACIONES	47
X.	¿QUÉ ENTENDEMOS POR COMPRAS DE GOBIERNO?	48
XI.	¿QUÉ ESTÁ EN JUEGO EN LAS COMPRAS DE GOBIERNO?	49
XII.	PORTALES DE COMPRAS PÚBLICAS EN CHILE Y EL MUNDO	52
XIII.	DIAGNÓSTICO ACTUAL DE LAS COMPRAS DE GOBIERNO.....	52
XIV.	CONCLUSIONES	54
	MÓDULO 4.....	56
I.	INTRODUCCIÓN	56
II.	OBJETIVO GENERAL	56
III.	OBJETIVO ESPECÍFICO.....	56
IV.	MARCO NORMATIVO DE LAS COMPRAS PÚBLICAS EN CHILE.....	57
V.	CHILE TRANSPARENTE Y OBSERVATORIO	58
VI.	EL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS EN CHILE	59
VII.	FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA (FNE).....	62
VIII.	PROBLEMAS EN LAS COMPRAS	63
IX.	RETOS Y NECESIDADES	64
X.	FOCOS ESTRATÉGICOS.....	65
XI.	MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL.....	66
XII.	PROYECCIÓN A FUTURO.....	66
XIII.	ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO	67
XIV.	PROPUESTAS SUSTANCIALES.....	67
XV.	PROPUESTAS COMPLEMENTARIAS PARA LA MEJORA.	68
XVI.	CONCLUSIONES	69
	MÓDULO 5.....	71
I.	INTRODUCCIÓN	71
II.	OBJETIVO GENERAL	71
III.	OBJETIVO ESPECÍFICO.....	72
IV.	FAKE NEWS Y LA TOMA DE DECISIONES.....	72
V.	LA POLARIZACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA	73
VI.	LAS COMPRAS PÚBLICAS EN CHILE: COMUNICACIÓN PÚBLICA	74

VII.	ENTIDADES QUE USAN SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS.....	76
VIII.	EVALUACIONES SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS.....	77
IX.	RESPONSABILIDAD Y DISPONIBILIDAD DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS.....	80
X.	COMUNICACIÓN DIRECCIÓN COMPRAS PÚBLICAS CON USUARIOS SISTEMA CHILECOMPRA.	81
XI.	ANÁLISIS DE CALIDAD DE DATOS DE PROPIEDAD DE EMPRESAS PROVEEDORES DEL ESTADO	85
XII.	CONCLUSIONES.....	86
	MÓDULO 6.....	89
I.	INTRODUCCIÓN	89
II.	OBJETIVO GENERAL	91
III.	OBJETIVO ESPECÍFICO.....	91
IV.	VENTAJAS DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS VIGENTE EN CHILE	91
V.	LA NECESIDAD DE UN ANÁLISIS FUNCIONAL.....	92
VI.	LA DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA	92
VII.	PROCESO DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS 2023	93
VIII.	INSCRIPCIÓN EN EL PROCESO	94
IX.	PROGRAMA FORMATIVO DE CERTIFICACIÓN	94
X.	PRUEBA DE CERTIFICACIÓN.....	94
XI.	MONITOREO	95
XII.	MÉTODOS DE EVALUACIÓN	98
	Evaluación Ex – Ante	98
	Monitoreo de Programas Públicos	99
	Informes de Evaluaciones	99
	Fondo de evaluación de impacto.....	99
XIII.	ENTIDADES EVALUADORAS	100
XIV.	DESVENTAJAS DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS VIGENTE EN CHILE	102
XV.	ROL DEL ESTADO.....	104
XVI.	CICLO PRESUPUESTARIO Y ROL DE LAS EVALUACIONES	106
XVII.	SISTEMA DE EVALUACIÓN EX POST EN DIPRES.....	107
XVIII.	FOCALIZACIÓN	108

XIX. AMBITOS DE LA EVALUACIÓN EX POST DE PROGRAMAS E INSTITUCIONES	110
XX. DISEÑO	110
XXI. Metodología de Marco Lógico	110
XXII. MEDIOS DE VERIFICACIÓN.....	112
XXIII. METODOLOGÍA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS NUEVOS	113
XXIV. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	113
XXV. CONCLUSIÓN.....	115
BIBLIOGRAFÍA	121

Índice de Figuras

Imagen 1: Normativa en Compras Públicas	3
Imagen 2: Proceso de Compras Públicas.....	4
Imagen 3: Clasificación del Riesgo	8
Imagen 4: Resultados	47
Imagen 5. Ley de Compras Públicas	57
Imagen 6: ¿Por qué se generan las noticias falsas?	73
Imagen 7: Atenciones Centro de Ayuda año 2022	83
Imagen 8: Cuadro niveles de certificación competencias de ChileCompra	95
Imagen 9: Esquema evaluación ex post.....	106
Imagen 10: Tabla resultado focalización.....	109
Imagen 11: Indicadores desempeño.	111

MÓDULO 1

I. INTRODUCCIÓN

El siguiente estudio es realizado como trabajo de tesis para optar al postgrado de Máster en Gestión y Políticas Públicas, y pretende hacer un análisis cualitativo del concepto de Transparencia aplicada al ámbito de las compras y contrataciones de servicios en el aparato público nacional, junto con analizar las brechas y/o las ventajas, de los mismos, a nivel Latinoamericano.

Actualmente, la Constitución contempla la transparencia y la publicidad de los actos del Estado en su artículo N°8 inciso segundo, mientras que la ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública, más conocida como Ley de Transparencia, desarrolla de manera extensa la transparencia y el acceso a la información pública.

Para los organismos públicos, el principio de transparencia consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley.

Una política pública es transparente si es comprensible, si la información está disponible, si se garantiza el derecho de acceso a la información pública y se salvaguarda la protección de datos personales de solicitantes, si la rendición de cuentas es clara y si los ciudadanos saben qué papel desempeñan en dicha política.

La transparencia en las compras públicas es un principio fundamental que busca garantizar el acceso a toda la información relevante de manera no discriminatoria durante todo el proceso de licitación, desde que se llama a una licitación hasta que se adjudica. En Chile, las compras públicas están regidas por la Ley 19.886 y varias otras normativas que entregan un marco regulatorio para las transacciones que cada día realizan ministerios, servicios de salud, establecimientos educacionales y Fuerzas Armadas entre otros, y que se basa en los principios de acceso a los negocios con el Estado, transparencia y probidad.

II. OBJETIVO GENERAL

Analizar el actual comportamiento de los procesos de compras públicas en el aparato público, mostrando sus deficiencias y eficacias, tanto en normativa como en metodologías. Revisar la gestión de gobierno para las mejoras del sistema de compra de bienes y adquisiciones de servicios y, reflexionar respecto de las políticas públicas que se podrían aplicar en un futuro para modernizar la gestión de compras.

III. OBJETIVO ESPECÍFICO

Profundizar respecto de la aplicación de la Transparencia como motor para prevenir la corrupción, posibilitar el control social, permitir la rendición de cuentas, mejorar la eficiencia de la gestión pública y fortalecer la participación ciudadana.

IV. LA NORMATIVA

Como ya mencionamos las compras públicas en Chile se encuentran reguladas principalmente en la Ley N° 19.886, de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios y en su Reglamento, contenido en el Decreto (H) N° 250 de 2004. Junto a estas, son también normas regulatorias de los procesos de adquisiciones la Ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley N° 19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado, y las políticas y condiciones de uso de la plataforma Chile Compra.

Esta normativa ha puesto el énfasis regulatorio en garantizar la imparcialidad en la toma de decisiones y la transparencia en las distintas etapas de estos procesos. Sin perjuicio de lo anterior, las características propias de este sistema y una normativa que no ha sufrido grandes modificaciones en casi 20 años han jugado en contra al momento de garantizar y promover la transparencia en las compras públicas.



Imagen 1: Normativa en Compras Públicas

V. EL PROCESO DE COMPRAS PÚBLICAS.

Una de las fortalezas del sistema de compras públicas, en materia de lucha contra la corrupción y la transparencia, es el Sistema de Información, más comúnmente conocido como Chile Compra o Mercado Público. Este sistema significó un gran avance en materia de compras públicas, ya que centralizó la compra y venta de bienes y servicios hacia el Estado, por medio de un sistema informático de fácil acceso y uso, lo que permitió que un gran número de proveedores pudieran participar de los procesos de compra realizados por la Administración del Estado.

Con miras a que este sistema funcione, desde sus inicios se ha entendido que la transparencia es un pilar fundamental para garantizar la probidad del sistema, por lo que se realizaron esfuerzos importantes en establecer normas estrictas de probidad, imparcialidad y transparencia en la toma de decisiones. En este sentido podemos señalar que la publicidad de las bases administrativas y técnicas en los procesos de licitaciones públicas permite a cualquier proveedor un estudio detallado de lo que requiere la Administración, para poder establecer si posee los bienes y/o conocimientos necesarios para ofertar y eventualmente adjudicarse contratos de suministro altamente lucrativos.

Para efectos de nuestro análisis, es necesario dividir los procesos de compras públicas en cuatro grandes etapas, a saber:

1. Etapa previa a la publicación de las bases. (Planificación)
2. Publicación de las bases. (Licitación)
3. Adjudicación del proceso de compras públicas (Evaluación)
4. Ejecución del contrato. (Monitoreo)

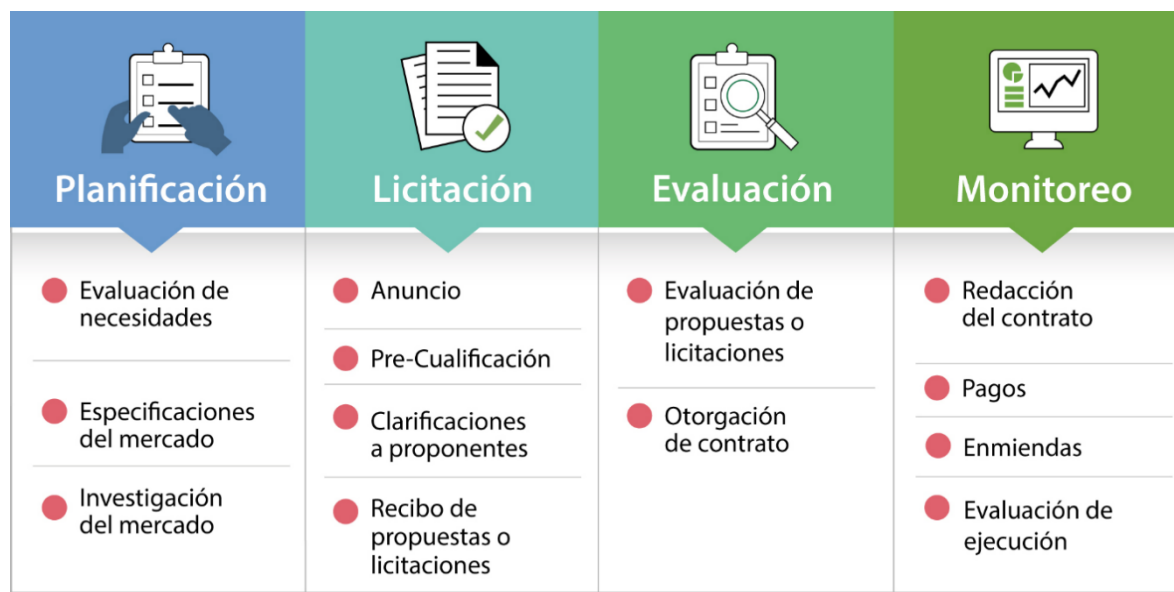


Imagen 2: Proceso de Compras Públicas

1. Etapa previa a la publicación de las bases

Cuando una institución pública establece que carece de un bien o servicio y no tiene las capacidades o facultades para satisfacer esta necesidad de forma autónoma, debe optar por alguno de los distintos mecanismos de compras públicas: Convenio Marco, Compra ágil, Licitación Pública o Privada, Trato Directo, para esto debe elaborar las correspondientes bases administrativas y técnicas, donde expondrá los bienes y/o servicios que requiere contratar, así como también las características de ambos.

Debido a las características del sistema, en esta etapa no se requiere la participación ni el conocimiento de los privados (potenciales oferentes y proveedores), por cuanto es cada institución la que debe determinar sus necesidades y los bienes y servicios que requiere para satisfacerlas.

Sin perjuicio de lo anterior, esta falta de transparencia permite un importante grado de discrecionalidad al momento de fijar criterios y requisitos de parte del Estado, lo que permite si no existen a nivel interno los debidos controles, que las licitaciones puedan dirigirse hacia productos específicos y/o proveedores seleccionados de antemano.

2. Publicación de las bases.

La actual normativa regula de manera extensiva esta etapa, por lo que la transparencia en esta etapa se encuentra prácticamente garantizada desde que las bases son subidas al sistema de información y publicadas en el portal.

Una vez realizado esto último, los potenciales oferentes y proveedores se encuentran en igualdad de condiciones en lo que respecta al estudio de las bases y a los productos y servicios requeridos, lo que les permitirá eventualmente realizar una oferta ventajosa para adjudicarse la licitación y generar ganancias por este concepto.

3. Adjudicación del proceso de compras públicas.

Al igual que la etapa anterior, la obligación de publicar por medio de una resolución fundada la decisión de la administración que adjudica a uno o más proveedores, permite a los proveedores no seleccionados revisar los criterios por los cuales no resultaron favorecidos en el proceso, por lo que la transparencia se encuentra garantizada.

4. Ejecución del contrato.

Si bien la transparencia se encuentra regulada en las etapas anteriores, en especial a lo que se refiere a la publicidad de las bases y la adjudicación misma del proceso (sea licitación pública o privada), esto no ocurre con todo lo que se viene luego de la adjudicación, esto es, en la ejecución del contrato mismo, la recepción de los bienes y servicios y los pagos realizados por la Administración, ya que este no ha sido considerado como uno de los objetivos de la normativa.

En este sentido, una vez que se adjudica un proceso, el control del sistema de compras públicas prácticamente es inexistente, por cuanto es el organismo licitador quien debe controlar que el proveedor adjudicado de estricto cumplimiento al contrato, lo que permite un alto nivel de discrecionalidad de parte del primero para aceptar bienes y servicios con

características distintas a las publicadas, lo que puede prestarse a prácticas desleales y corruptas.

VI. APLICANDO PROBIDAD Y TRANSPARENCIA. ALTERNATIVAS PARA ELIMINAR LA CORRUPCIÓN.

Si bien las compras públicas se rigen por Leyes y Reglamento claramente establecidos, estas no son aplicadas en su cabalidad, dejando así una brecha abierta a la desconfianza de la ciudadanía y obviamente al aprovechamiento tanto de compradores como de proveedores.

De todas las actividades de la administración pública, las compras públicas son una de las más expuestas al riesgo de corrupción y de mal uso de los recursos públicos (OCDE, 2010).

Actualmente, existen muchos mecanismos para combatir la corrupción, la falta de probidad y transparencia en las adquisiciones del aparato público, en lo siguiente desarrollaremos básicamente algunos de ellos.

- **Datos Abiertos:**

El sitio de Datos Abiertos entrega información de las compras públicas que se realizan a través de la plataforma de mercado público con el fin de apoyar la labor de contratación de las distintas instituciones del Estado, así como también brindar datos a la ciudadanía, centros de estudios y organismos fiscalizadores, entre otros.

De esta manera, se potencia el valor de la información de las compras públicas y se ofrece una mayor cantidad de datos en formatos definidos y estandarizados, con visualizaciones simplificadas e intuitivas respecto a qué y cómo compran los organismos públicos, a qué proveedores, por qué montos, y cómo se distribuyen las licitaciones públicas, entre otros.

La información disponible en el sitio de datos abiertos, refiere a: ficha de los organismos compradores, herramienta del comparador, sección de descargas de datos, sección compras de regiones y sección compras por contingencia.

Al respecto de este punto, el investigador y analista de datos de la Fundación Observatorio Gasto Fiscal, José Mora, indica: *“Datos Abiertos es un tremendo*

avance en transparencia productiva del sector público. La tecnología usada y experiencia del usuario son modelos a seguir”.

- Política de Gobierno de Datos

El gobierno de datos se refiere a la administración y gestión de datos del sector público. En Chile existe un portal llamado “datos.gob.cl” que es el repositorio centralizado de datos abiertos del Estado.

En este portal, podemos encontrar datos y estadísticas del sector público para distintos fines, como aplicaciones, visualizaciones e investigación.

- Proyecto de Algoritmos Éticos

Este es un proyecto inédito en Chile que busca instalar capacidades y estándares para incorporar consideraciones éticas en la compra y utilización de inteligencia artificial y algoritmos de decisión automatizada en agencias estatales, y en la formulación y desarrollo de estas soluciones por parte de los proveedores tecnológicos.

- Informes de Gasto Eficiente en Convenios Marco:

Corresponde a un reporte que es enviado de manera trimestral a un grupo de Jefes de Servicio y Compradores, para que puedan efectuar un análisis rápido y efectivo de cómo se encuentran adquiriendo productos y servicios a través de un grupo de Convenios Marco, de manera de resguardar un buen uso de los recursos públicos.

- Monitoreo de procesos de compra

Es la revisión diaria de procesos de compra mediante herramientas automatizadas y análisis experto del equipo de analistas del Observatorio Chile Compra. La revisión de los procesos es priorizada a través de una matriz de riesgo con el objetivo de identificar oportunamente aspectos formales y de procedimiento que deben ser corregidos por las entidades compradoras a fin de cumplir con la normativa vigente.

Esta matriz de riesgo, es un compendio de hallazgos obtenidos tras tres años de análisis de la gestión de abastecimiento de las instituciones compradoras.

A raíz de lo anterior, se genera un modelo de riesgo que permite la priorización de los procesos de compra a ser analizados cada día, trabajando con dos dimensiones esenciales:

- a) La probabilidad de ocurrencia del fenómeno analizado
- b) El nivel de impacto que tiene la ocurrencia del fenómeno

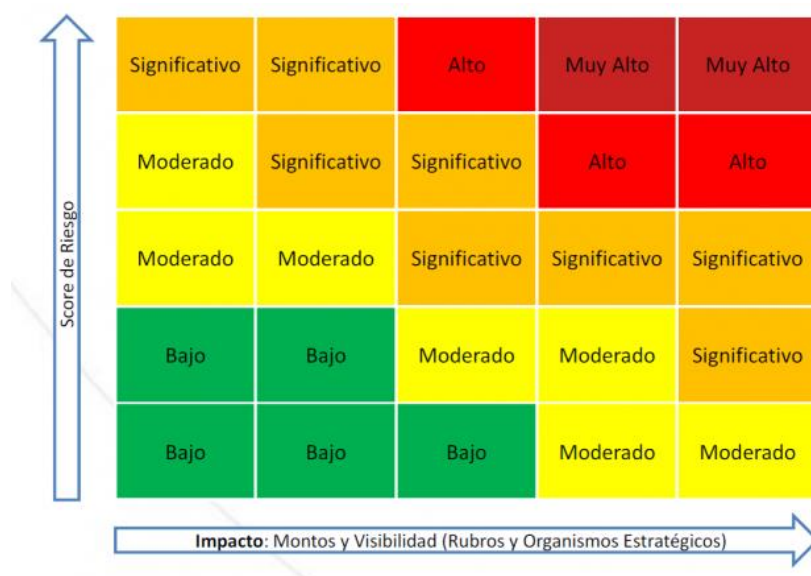


Imagen 3: Clasificación del Riesgo

- Gestión de denuncias reservadas

El Observatorio de Chile Compra dispone de un canal de denuncias con identidad reservada para informar sobre una situación que atente contra la probidad, la transparencia o la integridad de uno o más procesos de contratación realizados por las entidades del Estado a través de www.mercadopublico.cl.

Esta denuncia protege la identidad del denunciante por la sensibilidad de la información entregada.

Se pueden denunciar a organismos públicos y/o proveedores del Estado, además de personas naturales que sean funcionarias, presten servicios, representen legalmente o hayan ejecutado acciones en nombre de dichos organismos o empresas que hayan incurrido en:

- Falta administrativa o vulneración a la Ley de Compras y su Reglamento.
 - Posible delito funcionario, incluyendo cohecho o soborno, negociación incompatible u otros.
 - Hechos de corrupción en una entidad licitante.
 - Conflictos de interés.
 - Operaciones sospechosas en compras públicas vinculadas al Lavado de Activos o Financiamiento del Terrorismo.
 - Prácticas contrarias a la libre competencia.
- Alertas preventivas, semi automatizadas, ante posibles irregularidades:

Este servicio de “alertas tempranas” busca prevenir errores y anticipar la entrega de recomendaciones a los organismos públicos para su corrección. Los hallazgos procedentes del monitoreo que tienen características de irregularidades administrativas graves o posibles delitos son reportados a los organismos competentes para su indagación.

- Actualización de sistema de prevención de lavado de activos, delitos funcionarios y financiamiento del terrorismo:

El sistema de prevención de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos funcionarios en Chile es un conjunto de políticas y procedimientos que buscan prevenir y detectar actividades ilícitas relacionadas con el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Este sistema es implementado por diferentes entidades y organismos, como la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento (Superior)¹.

Los principales componentes del sistema incluyen herramientas para la detección, monitoreo y reporte de operaciones sospechosas, la presencia de un funcionario responsable, definición de políticas relacionadas con la contratación y capacitación del personal, una función de auditoría y la creación de un comité de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo

- Sistema de detección y resolución conflictos de intereses

En el año 2018, se presentó al Poder Ejecutivo, propuestas en favor de la lucha anticorrupción y la probidad en las compras públicas. Éstas fueron recogidas en las modificaciones de la Ley N° 19.886 de Compras Públicas que actualmente se discuten en el Senado, donde se destaca la extensión de la aplicación del sistema de compras públicas a nuevos organismos públicos y regular los conflictos de interés, entre otras medidas, las que se encuentran actualmente en implementación tecnológica y administrativa por parte de Chile Compra.

Además, La ley N° 20.880 sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses establece que existe un conflicto de intereses en el ejercicio de la función pública cuando concurren a la vez el interés general propio del ejercicio de las funciones con un interés particular, sea o no de carácter económico, de quien ejerce dichas funciones o de terceros vinculados a él.

- Integridad de los Proveedores

Es un curso desarrollado por la Dirección Chile Compra en conjunto con Chile Transparente y abarca temáticas de integridad y corrupción, revisión de casos, el marco normativo vigente y el Decálogo de Probidad para proveedores de Chile Compra, entre otros.

VII. BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES RESPECTO DE LA TRASPARENCIA EN COMPRAS PUBLICAS

Durante la década 2002-2012, los países de América Latina y el Caribe realizaron un notable esfuerzo por reformar sus sistemas de compras públicas alcanzando importantes impactos en términos de ahorro, transparencia y acceso de PYMES al mercado de licitaciones gubernamentales.

Varios países de la región comenzaron a implementar sistemas electrónicos de adquisiciones: desde la publicación de las oportunidades de adquisición hasta alcanzar un sistema transaccional completo. El Banco Mundial ya ha analizado y aceptado varios de estos sistemas para su uso en México, Panamá, Brasil, Chile, Paraguay y actualmente Argentina. Dos de estos países, Chile y Panamá, han añadido, inclusive, catálogos electrónicos en sus sistemas. La experiencia demuestra que cada país inicia el proceso de manera diferente y lo

implementa a una velocidad distinta, pero todos ellos comparten la necesidad de incrementar la eficiencia y la transparencia para mejorar el uso de los recursos públicos.

El Estado para ejecutar sus funciones tiene que tomar decisiones estratégicas en el uso de los recursos públicos y para ello necesita estar informado. Hay que entender qué se compra, a quién se compra, quién compra, entender el mercado, qué tipo de proveedores existen, qué precios está pagando el gobierno. Tenemos ejemplos en varios países de la región en donde un mismo ministerio paga hasta 40-50 por ciento de diferencia en bienes vendidos por el mismo proveedor. Hoy en día la tecnología y los datos son imprescindibles para una buena gestión del gasto público. Teniendo implementado un sistema le permite al Estado contar con información estadística que contribuirá con el tiempo a la mejora en la toma de decisiones estratégicas.

Los ciudadanos se benefician directamente a través de la mejora en la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Si el ciudadano sabe que sus impuestos son utilizados de una manera eficiente, transparente, que le rinden resultados y le traen beneficios, tiene mucha más confianza en el Estado. Pero si este está involucrado en actos de corrupción, el sistema de adquisiciones no es transparente, el ciudadano lo ve como una falla en su relación con el Estado. El sistema de compras público es crítico a la hora de devolver el valor por dinero al Estado. Todo el sistema de compras públicas es un mecanismo estratégico de la capacidad del gobierno de ejecutar sus funciones. Una carretera no construida, una escuela u hospital sin equipamiento no es ahorro, es una pérdida de inversión.

A nivel de Latinoamérica y el Caribe, las compras públicas representan entre el 15% y el 20% del PIB mundial.

- ARGENTINA

El gobierno de Argentina está mejorando los sistemas de contrataciones y compras públicas, en línea con las mejores prácticas de América Latina. Este cambio permite una participación más ágil y transparente de los contratantes y los proveedores en beneficio de la comunidad.

Durante décadas y hasta hace pocos meses, la gestión electrónica de las compras públicas en Argentina se limitaba a la publicación de las oportunidades de licitación en un sitio gubernamental como complemento a la difusión en medios de prensa local y Boletín Oficial.

Una vez publicado el anuncio, el proceso era enteramente analógico: requería presentaciones de carpetas y documentos impresos. Todos estos pasos generaban un trámite costoso y lento para los ciudadanos y empresas interesadas.

El gobierno de Argentina está construyendo las bases para un cambio de paradigma, por el cual se mejora el sistema de contrataciones y compras públicas, en línea con las mejores prácticas de América Latina. A través de dos portales online, se ofrece ahora un nuevo soporte digital para la gestión de las contrataciones de la Administración Pública Nacional. Este cambio permite una participación más ágil y transparente de los contratantes y los proveedores en beneficio de la comunidad.

La implementación de los sistemas Compr.ar y Contrat.ar introduce la gestión electrónica del proceso completo de adquisiciones en la administración nacional centralizada y descentralizada de la Argentina, complementando el recientemente adoptado expediente electrónico. Ambas herramientas en conjunto tienen un impacto directo en la eficiencia, reducen los tiempos transaccionales, simplifican la documentación a presentar por los licitantes y eliminan los costos de conservar un archivo físico. Por otra parte, la simplificación de los procesos y el envío de ofertas digitales por parte de los licitantes desde cualquier ubicación, generan oportunidades para incrementar la participación que necesariamente mejoran la competencia y los precios obtenidos en cada una de las adquisiciones.

La reciente aprobación del uso del Compr.ar y Contrat.ar para proyectos financiados por el Banco Mundial permitirá extrapolar los beneficios en términos de eficiencia y transparencia a los procesos desarrollados por las Unidades Ejecutoras de los proyectos y, a la vez, colaborará con la implementación de los sistemas a lo largo de toda la administración nacional centralizada y descentralizada.

El Banco Mundial ha acompañado la implementación de este tipo de plataformas en toda la región. En el caso de Argentina, particularmente, el Banco apoya financieramente la implementación del sistema electrónico de compras públicas a través del proyecto Modernización e innovación para mejores servicios públicos en Argentina, y acompaña a la Oficina Nacional de Contrataciones formulando recomendaciones basadas en las mejores prácticas internacionales.

- MÉXICO

En México la autoridad nacional de compras públicas es la Secretaría de Función Pública (SFP). Las contrataciones integran el Plan Nacional de Desarrollo el cual prevé programas para el desarrollo de proveedores interesados en suministrar bienes y servicios al Estado, así:

- Promover las contrataciones del sector público como herramienta para operar programas de desarrollo de proveedores, enfocados a incrementar la participación de empresas nacionales en la cadena de valor y mejorar las condiciones de compra para las dependencias y entidades.
- Implementar esquemas de compras públicas estratégicas que busquen atraer inversión y transferencia de tecnologías.
- Promover la innovación a través de la demanda de bienes y servicios del gobierno.
- Incrementar el aprovechamiento de las reservas de compras negociadas en los tratados de libre comercio.
- Desarrollar un sistema de compensaciones industriales para compras estratégicas de gobierno.
- Fortalecer los mecanismos para asegurar que las compras de gobierno privilegien productos certificados conforme a las Normas Oficiales Mexicanas.

La constitución mexicana establece que toda compra pública debe ser realizada a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

La ley paraguas del sistema nacional de compras públicas en México es la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, sancionada en 2000 y reformada en 2009. De igual manera, se debe considerar la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas (2000). Las instituciones públicas están en la obligación de colocar, a través de CompraNet, el plan anual de compras.

México es uno de los países de la región que ha realizado e impulsado ferias y macro eventos sobre compras públicas como mecanismo de inclusión de posibles proveedores. La denominada Expo Compras del Gobierno, con ediciones anuales, ha contado con la

participación de las 17 secretarías federales junto a 94 instituciones descentralizadas, incluyendo las principales

La profesionalización en compras públicas ha sido desarrollada en México. La Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas, capacita a los funcionarios públicos, con el objetivo de actualizar y desarrollar los conocimientos de carácter normativo que se relacionen con las compras públicas financiadas con recursos federales o con créditos de organismos financieros internacionales.

- **BRASIL**

Brasil cuenta con la Ley 8.666 de 1993, que regula las compras públicas a nivel nacional. Por su parte, también se encuentra la Ley 10.520/2002 o ley de subastas y negociaciones para adquisición de bienes y servicios, que simplifica los procesos de licitación a nivel administrativo.

El Ministerio de Planificación es la institución encargada de la adquisición de bienes y servicios, a través de la agencia del Departamento de Tecnología de la Logística y la Información (SLTI), quienes llevan los procesos de licitaciones electrónicas, ofertas, contratos y registro de proveedores. Asimismo, un sistema de administración de servicios generales (SIASG) tiene la responsabilidad de realizar las operaciones electrónicas de contratación pública, por parte de la Administración Pública. Existe un Sistema de Inscripción Proveedor Único, el cual registra a las personas o empresas interesadas en participar en las licitaciones de la administración pública, lo que permite el monitoreo del desempeño de los proveedores registrados.

El denominado pregón electrónico es hoy la modalidad de compra más utilizada por la administración pública. Mediante este mecanismo los proveedores compiten para ofrecer el mejor precio, reduciendo así los tiempos de transacción e incrementando la cantidad de oferentes.

A partir del 2006, Brasil adoptó una política de preferencia para las empresas nacionales, en especial para las PYMES. La Ley Complementaria N° 123 (Ley General de las PYMES) establece las ventajas en esta materia, como las compras inferiores a cierto monto, las licitaciones exclusivas o la subcontratación.

En 2011 se adoptó con un Plan de Adquisiciones, que se creó para hacer más expeditos los procesos de contratación para proyectos como los Juegos Olímpicos de 2016, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) de la escuela pública y el Sistema Único de Salud (SUS).

En materia de gobierno electrónico, el portal Comprasnet, manejado por el Ministerio de Planificación, comenzó a operar en el 2000, encargado de llevar los procesos de contratación electrónica por parte de la Administración Pública y la información relativa a los procesos de contratación y proveedores, de una forma más competitiva, estandarizando los procedimientos sin recurrir a la contratación directa. Este portal permite el seguimiento de los procesos de licitación pública, registra las compras en el Sistema Integrado de Administración Financiera, para la asignación de contratos. Los proveedores pueden tener acceso a la solicitud de inscripción en el Sistema de Inscripción de Proveedores, la obtención de ofertas, la participación en los procesos de contratación electrónica de bienes y contratación de servicios.

El Gobierno de Brasil, a través de su plataforma electrónica, capacita con la colaboración de los ministerios de Planificación, Desarrollo, Economía, Industria y Comercio sobre la gestión de licitaciones y contrataciones públicas, como una medida de buenas prácticas para mejorar el acceso a la pequeña y mediana empresa, al igual que para los demás demandantes.

En 2011 Brasil lanzó el Plan de Acción Nacional para la Producción y el Consumo Sustentable (PPCS), con el propósito de ligar el aspecto económico, social y ambiental del desarrollo; priorizando las adquisiciones de productos reciclados o reciclables, la sustentabilidad medioambiental, la eficiencia energética, el consumo reducido de agua, el uso de energías renovables, el manejo de basura, entre otros.

Una iniciativa de 2012 para adquirir productos sostenibles se ha consolidó con la publicación del Decreto 7.746, que regula el artículo 3 de la Ley 8666 de 1993, que establece criterios, directrices y prácticas para promover el desarrollo nacional sostenible en los contratos celebrados por la administración pública federal. El decreto también crea la Comisión Interministerial de la Sostenibilidad en la Administración Pública (CISAP), para proponer acciones, criterios y prácticas de sostenibilidad en los procesos de contratación pública.

A más de 20 años de vigencia de la ley nacional de compras, el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA) ha planteado la necesidad de su reforma con los siguientes objetivos:

- privilegiar el resultado de la licitación sobre el proceso;
- incrementar el poder de compra del Estado en favor del ciudadano, ampliando las opciones de criterios que la institución puede tener en cuenta en la selección del proveedor para cumplir con los objetivos sociales amplios y permitiéndole combinar los criterios de la manera más eficiente posible;
- generar incentivos de carrera para los funcionarios de compras públicas;
- reducir o eliminar las posibilidades de manipulación de resultados y de prácticas corruptas; reducir los costos de transacción aumentando la eficiencia técnica con la adopción y difusión de las mejores prácticas y,
- aumentar la transparencia y previsibilidad del proceso de compras para toda la sociedad.

- COLOMBIA

La autoridad nacional de compras públicas en Colombia es de reciente creación, a través del Decreto 4.170 (2011) se instaura la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente), la cual reemplaza la Comisión Intersectorial de Contratación Pública de 2004.

La transparencia en las compras públicas ha sido ampliamente reglamentada en el sistema colombiano, al contar con la Ley 1.150 (2007), por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en las compras públicas.

Los incentivos a PYMES también forman parte de la normativa nacional aplicable a las compras públicas. El Decreto 1.510 (2013) establece que la entidad contratante debe establecer en los pliegos de condiciones para la contratación, dentro de los criterios de calificación de las propuestas, los incentivos para los bienes, servicios y oferentes nacionales o aquellos considerados nacionales con ocasión de la existencia de trato nacional. Asimismo, dichas instituciones pueden realizar convocatorias limitadas a PYMES nacionales domiciliadas en los departamentos o municipios en donde se va a ejecutar el contrato. Las

TIC han sido incorporadas al sistema nacional de compras públicas colombiano con el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP).

La Ley 1.508 (2012), por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas como instrumento de vinculación de capital privado, es aplicable a todos aquellos contratos en los cuales las entidades públicas adjudiquen a un proveedor privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura.

- ECUADOR

Ecuador ha sido uno de los países de la región que ha implementado recientemente reformas legales y administrativas en el sistema nacional de compras públicas, especialmente a partir de la promulgación de la Constitución de 2008, la cual establece que las compras públicas deben cumplir con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social.

Asimismo, la carta magna del Ecuador indica que deben darse prioridad a los bienes y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria y desde las PYMES.

Las compras públicas representaron, en 2013, el 34% del presupuesto general del Estado ecuatoriano.

Las compras públicas en el Ecuador son reguladas mediante la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sancionada en 2008 y reformada en 2013, la cual establece que la política de compras públicas se enmarca en los siguientes principios: legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad y participación nacional.

Ecuador cuenta con un sistema electrónico de compras públicas así como diversas iniciativas de apoyo y fomento a sectores vulnerables, entre ellos las PYMES, como el Catálogo Electrónico Artesanal. El Programa Hilando Desarrollo constituye una iniciativa por medio de la cual se suministran uniformes escolares de manera gratuita a estudiantes de educación

inicial, básica y general básica de zonas rurales y urbanas, incluyendo la Amazonía. Un aspecto a resaltar es que las instituciones públicas contratantes del Ecuador deben ejecutar estudios de compras de inclusión.

Las Ferias Inclusivas son definidas como procedimientos que ejecutan las entidades contratantes, sin considerar montos de contratación, con el fin de fomentar la participación de artesanos, micro y pequeños productores prestadores de servicios, mediante la adquisición de bienes y servicios de producción nacional, incluidos aquellos servicios que tengan por objeto única y exclusivamente la reparación, refacción, remodelación, adecuación o mejora de una construcción o infraestructura ya existente.

La Ley de Economía Popular y Solidaria (2012) establece a la compra pública como una de las medidas de fomento hacia organizaciones productivas nacionales, a través del establecimiento de márgenes de preferencia en favor de organizaciones de la economía popular y solidaria y unidades económicas populares. Dicha norma indica que, es a través de la feria inclusiva como las instituciones del Estado priorizarán la compra de bienes o servicios provenientes de los mencionados proveedores. El concepto de economía popular y solidaria comprende toda forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad y cooperación.

El Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), organismo nacional de compras públicas ecuatoriano, cuenta con una plataforma digital educativa, por medio de la cual se realizan cursos virtuales sobre el sistema nacional de compras públicas, destinado tanto para funcionarios públicos de entidades contratantes como para posibles proveedores.

- URUGUAY

La Ley N° 18.834 (2011) reformó el sistema nacional de compras públicas uruguayo creado en 2008, incorporando herramientas asociadas a TIC, como la creación de un registro de proveedores.

En Uruguay, el apoyo a la incursión de las PYMES en las compras públicas ha tenido avances significativos más allá de las reformas normativas y legales. A través de la Ley N° 18.362

(2008), se crea el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo, en cuyo marco podrán emplearse regímenes y procedimientos de contratación especiales, adecuados a los objetivos de desarrollar proveedores nacionales, en particular micro, pequeñas y medianas empresas y pequeños productores agropecuarios y de estimular el desarrollo científico-tecnológico y la innovación.

En el marco del mencionado programa podrán emplearse, entre otros instrumentos, márgenes de preferencia en el precio y mecanismos de reserva de mercado, en favor de productores y proveedores nacionales. En todos los casos se exigirán a productores y proveedores nacionales las contrapartidas que contribuyan a la sustentabilidad en el mediano plazo de las actividades estimuladas. Esta iniciativa incluye subprogramas con énfasis en PYMES, sector agrícola e inclusión de TIC las compras públicas de Uruguay.

El otorgamiento de trato preferencial para las ofertas nacionales está amparado en la Ley 18.362, la cual establece dos regímenes: la Preferencia a la Industria Nacional (PIN) y el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo (PCPD).

VIII. CONCLUSIONES

Una de las herramientas más importantes en la lucha contra la corrupción, en especial en los procesos de compras públicas, es el principio de la transparencia, por cuanto el solo hecho que los actos administrativos sean públicos es que cualquier individuo (o institución) puede tener acceso a ellos, lo que garantiza en cierta medida el descubrimiento de potenciales actos reñidos con la probidad y la legalidad.

En este sentido, a nivel de compras públicas se han logrado avances importantes en los últimos 20 años, toda vez que desde la entrada en vigencia de las leyes N° 19.880, N° 19.886 y N° 20.245 estos procesos se encuentran fuertemente regulados con el fin de minimizar lo que era ocurrencia normal en períodos anteriores, esto es la adjudicación de pequeños, medianos y grandes procesos de compras públicas a determinados proveedores, previo concierto con los funcionarios a cargo de dichos procesos, lo que evidentemente constituían actos de corrupción.

Sin perjuicio de lo anterior, este proceso de modernización se ha estancado, por cuanto los estándares que eran considerados como adecuados hace 20 años, ya no tienen la misma

efectividad, por cuanto requiere un nuevo proceso modernizador que haga uso de nuevas tecnologías, tales como la inteligencia artificial y que amplíe el ámbito de aplicación del principio de transparencia a dos etapas de los procesos de compras que la normativa ha dejado prácticamente fuera de su alcance. Es decir, la etapa de planificación y de monitoreo.

Respecto de la primera, si bien es cierto señalar que cada institución a cargo de un proceso es quien está llamada a determinar sus necesidades y la mejor forma de abordarlas (considerando que el fin último de toda organización pública es el bien común de la población), es al momento de establecer las especificaciones del mercado (o dicho de otra forma las Bases Técnicas) cuando es posible para uno o más funcionarios corruptos el dirigir las licitaciones de tal manera que estas sean en definitiva adjudicadas a proveedores elegidos de antemano, ya sea por medio de un acuerdo entre ellos o por la intervención de un tercero.

Asimismo, respecto del monitoreo en el cumplimiento de las obligaciones emanadas de la adjudicación, entendemos que nuevamente nos encontramos ante uno de los puntos débiles de la normativa actual, toda vez que se entrega a la propia organización el control de cumplimiento, lo que permitirá eventualmente, que se reduzcan los estándares de calidad establecidos en las bases, modificaciones de precio o inclusive la no realización o entrega de los servicios y bienes que necesita la administración del Estado.

Por tanto, y como recomendación se indica que es importante el estudio y actualización de la normativa de compras públicas, entregando mayor énfasis en aquellas etapas en que aún existe una alta probabilidad en que se cometan actos de corrupción; la utilización de las TIC deben estar encaminadas a mejorar los servicios públicos, la organización de las entidades contratantes y la información y capacitación de los proveedores en todas las áreas que intervienen en los procesos de compras públicas; la profesionalización de los funcionarios públicos encargados de ejecutar la política de compras públicas constituye una oportunidad y desafío como parte fundamental para establecer sistemas de compras públicas eficientes y transparentes.

MÓDULO 2

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad la importancia de la gestión pública en las sociedades democráticas y los gobiernos abiertos es incuestionable dado que es el puente que comunica y atiende la esfera privada y la esfera pública, por lo tanto, siempre es posible mejorar ese puente colocando como eje la responsabilidad y probidad de los funcionarios del estado.

El contexto político y social que se vive en Chile es una muestra de los cambios en el paradigma que el Estado debe desarrollar en pos de poner su foco en la entrega de servicios de calidad a los ciudadanos, Para lo anterior, es indispensable que los funcionarios públicos y municipales no solo tengan las capacidades y competencias para el desarrollo diario de sus funciones, sino también tengan las herramientas para conocer e interpretar los desafíos locales y así por medio de los planes y programas se pueda generar una eficiente intervención en la solución de los asuntos públicos de su competencia.

En la esfera local, representada por las municipalidades se genera el primer acercamiento donde los ciudadanos acuden a presentar sus necesidades e inquietudes, de ahí que cada vez se torna indispensable que exista una robusta institucionalidad municipal que no solo sea portadora de necesidades y servicios a la comunidad, sino también un ente que garantice la participación ciudadana en los asuntos públicos, en todos los niveles jerárquicos de estas corporaciones se hace necesario que el funcionariado esté en completa sintonía con los nuevos paradigmas de relación entre el Estado y la ciudadanía.

Entre ellas planificar el espacio local, cumplir con las metas y programas de trabajo y sin duda el elemento esencial, la responsabilidad administrativa del funcionario en torno a su conducta y el buen uso de los recursos públicos.

II. OBJETIVO ESPECÍFICO

Analizar el actual comportamiento de los procesos de compras públicas en el aparato público, mostrando sus deficiencias y eficacias, tanto en normativa como en metodologías. Revisar la gestión de gobierno para las mejoras del sistema de compra de bienes y adquisiciones de

servicios y, reflexionar respecto de las políticas públicas que se podrían aplicar en un futuro para modernizar la gestión de compras.

III. INICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN COMO CIENCIA

Se podría decir que fue Frederick Taylor quien sentó las bases de la administración moderna cuando a comienzos del siglo XX revolucionó el sistema de producción industrial, introduciendo elementos racionales al proceso productivo. Taylor propuso una organización racional y científica del trabajo, en la que la iniciativa individual del trabajador era sustituida por un método científicamente diseñado y dirigido, enfocado en las tareas y en la ganancia de eficiencia.

Antes de las propuestas de Taylor, los trabajadores eran responsables de planear y ejecutar sus labores. A ellos se les encomendaba la producción y se les daba la "libertad" de realizar sus tareas de la forma que creían correcta. Para Taylor, el hombre es por naturaleza perezoso e intenta siempre realizar lentamente su trabajo, haciendo creer al empresario que está realizando su mejor esfuerzo. De ahí surge la necesidad de medir los tiempos y los movimientos de los trabajadores en cada tarea, para así, en virtud del estudio, encontrar la combinación de movimientos y herramientas más eficiente para elevar la producción y dar uniformidad a los procesos.

1. ¿Qué es la organización racional del trabajo en la visión de Taylor?

Frederick Taylor desarrolló métodos para organizar el trabajo, considerando los materiales, el equipo y las habilidades de cada individuo. La aplicación de su enfoque de "administración científica" implica:

Estudio y optimización del tiempo y el esfuerzo que demandan las tareas:

- Diseño de cargos y tareas.
- Estandarización de herramientas.
- Métodos de determinación de costos.
- Selección de empleados por tareas.
- Incentivos si se termina el trabajo a tiempo.
- División del trabajo y súper especialización del obrero.

Los planteamientos de Taylor dieron un giro a la forma de organizar el proceso productivo, con implicancias tanto para los trabajadores como para los gerentes, puesto que las personas que administraban la producción adquirieron nuevas responsabilidades.

Los principios del Taylorismo representaron un gran adelanto y una tremenda innovación frente a los sistemas de producción imperantes. El éxito de este modelo, entendido como su rápida asimilación y aplicación a los procesos industriales en Estados Unidos, se puede explicar porque este enfoque ofreció una respuesta concreta a los problemas de la industrialización en los primeros años del siglo XX, donde era imperativo alcanzar mayor eficiencia productiva, para satisfacer una demanda creciente de productos impulsada por la explosión demográfica y el aumento de los ingresos de la población.

Mientras Taylor centró su análisis en el taller o la fábrica, un contemporáneo, Henri Fayol, traslada los principios de la administración científica a la organización completa, buscando economizar "tiempos muertos" y conseguir una óptima utilización de los recursos.

La preocupación principal de Fayol fue aumentar la eficiencia de la empresa. Su propuesta consistió en identificar aquellas funciones de carácter general, comunes a todo tipo de organizaciones (planeación, organización, dirección, coordinación del personal y control de los objetivos) y aplicar a estas funciones principios administrativos generales que deben regirlas o al menos orientarlas, tales como división del trabajo, equilibrio entre autoridad y responsabilidad, jerarquía, disciplina en el cumplimiento de la norma, unidad de mando y centralización.

2. Principios generales de administración (Henri Fayol)

- División del trabajo: Induce a la especialización y por lo tanto promueve eficiencia.
- Autoridad y responsabilidad: Quien tiene el poder avalado por un cargo, tiene que responder por los resultados de su gestión.
- Disciplina: Respeto y cumplimiento de las normas,
- Unidad de mando: Cada empleado tiene que responder a un solo jefe.
- Unidad de dirección: Todos los miembros de una organización deben trabajar en pos de los mismos objetivos.

- Subordinación del interés particular al interés general: Son prioritarios los intereses de la organización y luego los personales.
- Remuneración del personal: Retribución por el trabajo acorde a las tareas desempeñadas.
- Jerarquía: Representada en la cadena de mando ¿quién manda a quién?
- Equidad: Trato igualitario con todos los empleados.
- Estabilidad del personal: Dar al trabajador el tiempo suficiente para aprender y asimilar las tareas encomendadas.
- Iniciativa: Estimular y valorar los aportes efectuados por el personal que favorezcan a la empresa.
- Unión del personal: Armonía en los vínculos para que el clima laboral sea agradable.
- Centralización: Afluencia de la información hacia la cabeza de mando, quien tomará las decisiones.

Los supuestos y principios desarrollados por Fayol, dieron paso a lo que se conoce como la "Escuela clásica de la Administración" (Teoría Clásica de la Administración). Esta escuela corresponde a una corriente eminentemente teórica, con un marcado énfasis en el estudio de la estructura, a través de la forma y disposición de los órganos componentes de la organización (divisiones, departamentos, etc.) y de sus relaciones (el funcionamiento).

Si bien los aportes de Taylor y Fayol son relevantes, los primeros modelos que orientaron la organización de la producción correspondieron a enfoques simplificados de la organización formal, ignorando lo que con posterioridad la experiencia concluyera: que el trabajador tiene un comportamiento esencialmente social. Ello deriva en que se transfiera el énfasis, con el surgimiento del modelo de Relaciones Humanas, desde las tareas y la estructura a las personas.

El desarrollo de disciplinas como la psicología, la consolidación de los valores democráticos y la crítica a lo que era interpretado por los trabajadores industriales en la década del treinta, como un método más sofisticado de explotación, ayudan a entender definitivamente que en las organizaciones interactúan tanto las estructuras técnicas como las sociales.

IV. LA BUROCRACIA

Aunque el origen y desarrollo de la burocracia, especialmente la burocracia estatal, se confunde con el nacimiento y consolidación del capitalismo moderno, su conceptualización teórica como un modelo de administración es más reciente y se debe principalmente a Max Weber, quien estudia las burocracias de Europa Central y, a partir de ello, sistematiza las características de este tipo de organizaciones y formaliza un conjunto de postulados o principios que deben regir a la burocracia ideal.

Antes de Weber, no se profundizó demasiado en el estudio de la burocracia propiamente tal, aunque la burocracia, asimilada al concepto de administración pública o Estado, es objeto de análisis de las principales corrientes del pensamiento social moderno.

Para los economistas clásicos (incluido Marx) la burocracia estatal no contribuye a la creación de riqueza, pero a través del gobierno y las leyes, controla y organiza la producción, apropiándose de una porción de ella a través de los impuestos. En este contexto, la burocracia es entonces un costo social (o costo para los productores), pero un costo que puede ser aceptable en la medida que hace posible mantener el orden social y posibilita la expansión del producto. Las distintas corrientes de pensamiento coinciden en asignar a la burocracia este último rol, centrando la discusión más bien en su legitimidad y en el costo que la sociedad debe pagar para contar con dicho orden.

En las últimas décadas, Chile ha dado pasos sustantivos hacia un Estado acorde a sus nuevos y progresivos desafíos, en un escenario de crecientes demandas ciudadanas por mayor equidad, mejores prestaciones, profundización de la democracia y la participación, transparencia, ética y rendición de cuentas en los asuntos públicos, junto con la eficaz protección de derechos y promoción del emprendimiento y el crecimiento económico.

Marca un hito en este proceso la dictación de la Ley N° 19.882 del Nuevo Trato Laboral, el año 2003, en el marco de un acuerdo nacional para la probidad, transparencia y modernización de la gestión pública. Esta normativa creó el Servicio Civil, con el objetivo de implementar una política de gestión estratégica de las personas que trabajan en la Administración Central del Estado, sentando las bases de una gestión pública fundada en los principios de excelencia, probidad, transparencia y equidad. Asimismo, estableció el Sistema

de Alta Dirección Pública para profesionalizar los altos cargos del Estado, priorizando el mérito, la idoneidad, y las competencias como elementos centrales en el reclutamiento y selección de cargos de primer y segundo nivel jerárquico, previamente designados por confianza.

A lo largo de esta última década, las mediciones internacionales revelan que la gestión pública chilena ha logrado avances sustantivos, con un razonable nivel de efectividad del gobierno, disciplina fiscal, bajos índices de corrupción y un tamaño del estado relativamente acorde a sus necesidades. Sin embargo, nuevas demandas al Estado han surgido en el marco de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, y la mayor presencia ciudadana en la gestión de lo público.

Uno de los elementos que han sido foco de críticas es la necesidad de dar mayor transparencia a los procesos de selección de personas en el Estado, junto con construir un nuevo trato para el empleo público, elementos que han demandado un mayor protagonismo a la Dirección Nacional de Servicio Civil. Es así como, en octubre del año 2016, se dicta la Ley N° 20.955 que fortalece al Servicio Civil y perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública. Este cambio implica, por una parte, el mejorar la transparencia y efectividad de los procedimientos asociados al reclutamiento, selección y acompañamiento de Altos Directivos Públicos, pero también asumir un rol rector en materias de gestión y desarrollo de personas, preservando derechos, condiciones y ambientes laborales que fortalezcan y dignifiquen el empleo público, además de velar por la ética y probidad de los funcionarios en el desarrollo de tareas públicas.

La gestión de personas en el Estado aparece entonces como una oportunidad y como una variable imprescindible para acelerar la senda modernizadora, lo que ciertamente requiere de la voluntad, el compromiso y el liderazgo directivo, puesto que la correcta implementación de políticas y prácticas de gestión de personas en una institución, permite que las instituciones públicas puedan cumplir sus metas y objetivos estratégicos y, en definitiva, mejorar los servicios que se entregan a la ciudadanía y fortalecer la calidad del Estado.

Pese a los enormes avances, estamos ciertos de que Chile precisa perfeccionar la gestión de personas del sector público en general, y mejorar el ejercicio del liderazgo directivo en particular. Se requiere contar con servidores públicos y líderes de excelencia, capaces de enfrentar con éxito los innumerables desafíos que conlleva la gestión pública.

Muchos son los aspectos que deben afrontar los directivos públicos para avanzar en esta tarea, pero sin duda, gran parte de estos se presentan cuando asumen sus nuevas funciones. Se hace imprescindible conocer y dar cumplimiento a las leyes que rigen el ejercicio público, saber enfrentar las crecientes demandas ciudadanas; una compleja estructura de relaciones y coordinación; atender los requerimientos del Gobierno Central que incluyen desde el ciclo presupuestario hasta las diversas herramientas de gestión pública, y asumir la responsabilidad primordial de conducir y gestionar a sus equipos de trabajo, todo lo cual les imprime enormes exigencias para lograr calidad y resultados de gestión.

Para enfrentar de mejor manera estos desafíos, la inducción cumple un rol fundamental. Este proceso de ajuste entre la persona, el funcionamiento del Estado y la cultura de cada institución es complejo y debe tener tiempos adecuados y acciones específicas. La evidencia señala que la calidad, la oportunidad y la pertinencia de los procesos de inducción determinan el ajuste de la persona con la organización, al mismo tiempo que se transforman en un importante predictor de desempeño futuro.

V. CONCEPTOS DE COMPRAS PUBLICAS

1. ¿Qué es el sistema de compras públicas?

Las compras públicas corresponden a todos los contratos que suscribe el Gobierno para la adquisición de bienes, servicios y obras públicas, desde los más complejos como aquellos para la construcción de carreteras, hasta contratos simples como la compra de lápices e insumos de oficina.

2. ¿Quién fiscaliza las compras públicas?

La Dirección de Compras y Contratación Pública es administrador del Registro de Proveedores, y para ello, responsable de operar o sub-contratar la operación de dicho registro.

3. ¿Qué hace un analista de compras públicas?

Realizar los procesos de compra de bienes y servicios requeridos por la Institución en las modalidades de Convenio Marco, licitación pública, licitación privada, trato directo. Administrar y Gestionar Contratos. Prestar ayuda y colaboración en la gestión, programación y definición del Plan Anual de Compras.

4. ¿Que regula la ley de compras públicas?

Ley de Compras Públicas

La Ley 19.886 regula las contrataciones de bienes y servicios de 850 instituciones de la administración del Estado. Actualmente se discute en el Congreso el proyecto que moderniza esta ley, con modificaciones para más transparencia, probidad y participación.

5. ¿Cómo funcionan los sistemas de compras?

El sistema de compras o aprovisionamiento comprende la estructura, las políticas, el plan de organización y el conjunto de métodos y procedimientos de la empresa dirigidos a asegurar el suministro al hotel de materias primas y servicios con un flujo adecuado y continuo, de manera que satisfaga sus necesidades.

6. ¿Qué es la ley de compras públicas en Chile?

La ley rige la celebración de contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios al Estado. La misma prevé la creación de un Sistema de Información de Compras y Contrataciones de la Administración. Este Sistema de Información será de acceso público y gratuito.

I.

VI. ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

La Ley de Compras regula las contrataciones de bienes y servicios de 850 instituciones de la Administración del Estado, incluidos los Ministerios, Intendencias, Municipalidades, hospitales públicos, Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, universidades estatales, los servicios públicos descentralizados y la Contraloría General de la República, entre otras.

El sistema funciona a través del portal web www.mercadopublico.cl, de acceso público y gratuito, que permite la participación en los procesos licitatorios. De esta forma, los proveedores presentan sus ofertas para proveer un bien o servicio particular, como por ejemplo consultorías, capacitación, medicamentos, pasajes, artículos de escritorio, estudios, vigilancia, etc. Se trata de un punto de encuentro que permite a los distintos actores involucrados comprar y vender, posibilitando, de este modo, que los procesos de compras y contratación de bienes y servicios del Estado chileno sean abiertos, transparentes, rápidos y eficientes.

Los procedimientos de compra contemplados por la normativa corresponden a licitación pública, que es la regla general, y los procedimientos excepcionales de licitación privada y trato directo. Por otra parte, los convenios marco responden al procedimiento general de contratación y licitación pública que es efectuado por la Dirección de Compras. Se traducen en un catálogo electrónico de bienes y servicios, en el que las entidades de la administración central compran de una manera preferente con una forma simple y transparente.

Los organismos públicos, regidos por la ley mencionada, deben efectuar completamente sus procesos de compra y contratación a través del sistema. Así, el artículo 18° de la referida ley dispone que "los organismos públicos regidos por la Ley de Compras y Contrataciones deberán cotizar, licitar, contratar, adjudicar, solicitar el despacho y, en general, desarrollar todos sus procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras a que alude la presente ley, utilizando solamente los sistemas electrónicos o digitales que establezca al efecto la Dirección de Compras y Contratación Pública".

El Poder judicial, el Congreso Nacional, el Ministerio Público, el Banco Central y las Empresas Públicas creadas por ley, no tienen la obligación de utilizar la plataforma. Sin embargo, bajo el principio de transparencia, algunas de ellas y otros organismos perceptores de fondos públicos han accedido voluntariamente a realizar sus compras a través de Mercado Público.

En cuanto a materias, se excluyen del sistema los contratos de obra pública; de obra que celebren los servicios de Vivienda y Urbanización para el cumplimiento de sus fines; contratos que traten sobre material de guerra; la adquisición por parte de las Fuerzas Armadas o por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública de vehículos de uso militar o policial, equipos y sistemas de información de tecnología avanzada y emergente, para sistemas de comando, y otros que señala el artículo 3° de la Ley de Compras.

Las compras públicas reconocen como su marco normativo:

- ✓ Constitución Política de la República.
- ✓ Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Art. 9°
- ✓ Ley 19.886 de Compras Públicas.
- ✓ Ley 19.880 de Procedimiento Administrativo.

- ✓ Dto. 250/2009, Reglamento de la Ley de Compras.
- ✓ Dictámenes de la C.G.R.

La Ley de Compras Públicas aplica a:

- ✓ Contratos título oneroso para el suministro de bienes muebles y servicios.
- ✓ Concesiones municipalidades.

Administración del Estado. Órganos y servicios públicos indicados en art. 1° de Ley N° 18.575, salvo empresas públicas creadas por ley, de adhesión voluntaria.

El texto excluye:

- Contratación de personal.
- Convenios de colaboración entre organismos públicos.
- Contratos regidos por procedimientos de organismos internacionales.
- Contratos relativos a transferencias de instrumentos financieros.
- Contratos relacionados con la ejecución y concesión de obras públicas.
- Contratos relativos a material de guerra.

recomienda incluir en una declaración de conflictos de interés, firmada por los integrantes de la Comisión al momento de su designación, su compromiso de no aceptar donativos de terceros (oferentes o no) mientras la integren, cualquiera sea su monto.

VII. ROL DEL DIRECTIVO EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

Es el responsable de la acción del Servicio en el ámbito de las compras públicas y debe procurar el buen uso de los recursos, en cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y economía en los procesos de compra.

Lo anterior significa entender la compra como un hecho fundamental al interior de la organización, involucrando a todos los actores, y siendo partícipe y actor relevante de la toma de decisiones respecto de las compras que realiza su institución.

Asimismo, el correcto uso de los recursos económicos de que dispone debe propender a conjugar de forma eficiente las necesidades que tiene el organismo, con el mejor valor por el dinero (value for money).

Por otro lado, relevar la función pública de abastecimiento y comprender el valor estratégico y el alto riesgo de las compras públicas, representa un aspecto vital. Una institución podría realizar una destacada gestión en la satisfacción de la necesidad pública; sin embargo, faltas a la probidad e ineficiencias en la asignación de recursos podrían impactar negativamente en la opinión pública y contradecir los esfuerzos realizados.

El mismo modo, una serie de principios rectores sostienen el quehacer de las entidades, entre ellos: Libre concurrencia al llamado, fundado en el artículo 9° de la Ley N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, que supone que los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública, en conformidad a la ley. El procedimiento concursal se regirá por los principios de libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo y de igualdad ante las bases que rigen el contrato.

La licitación privada procederá, en su caso, previa resolución fundada que así lo disponga, salvo que por la naturaleza de la negociación corresponda acudir al trato directo.

Igualdad ante las bases y no discriminación arbitraria, establecido en el artículo 20° del Reglamento de la Ley de Compras Públicas, que indica "Las Bases de licitación deberán establecer las condiciones que permitan alcanzar la combinación más ventajosa entre todos los beneficios del bien o servicio por adquirir y todos sus costos asociados, presentes y futuros (...)

Estas condiciones no podrán afectar el trato igualitario que las entidades deben dar a todos los oferentes, ni establecer diferencias arbitrarias entre estos, como asimismo, deberán proporcionar la máxima información a los proveedores, contemplar tiempos oportunos para todas las etapas de la licitación hacer exigencias meramente y evitarán formales, como, por ejemplo, requerir al momento de la presentación de ofertas documentos administrativos, o antecedentes que pudiesen encontrarse en el Registro de Proveedores, en el caso de los oferentes inscritos."

Sujeción estricta a las bases, establecida en el artículo 10° del Reglamento de la Ley de Compras, el cual indica en su tercer párrafo: "Los procedimientos de licitación se realizarán con estricta sujeción, de los participantes y de la entidad licitante, a las bases administrativas

y técnicas que la regulen. Las bases serán siempre aprobadas previamente por la autoridad competente."

No formalización, que encuentra su fundamento en el artículo 13° de la Ley 19.880, de Procedimientos Administrativos, que establece: "El procedimiento debe desarrollarse con sencillez y eficacia, de modo que las formalidades que se exijan sean aquellas indispensables para dejar constancia indubitada de lo actuado y evitar perjuicios a los particulares."

Transparencia y publicidad, el artículo 18° de la Ley 19.886 de Compras Públicas establece:

"Los organismos públicos regidos por esta ley deberán cotizar, licitar, contratar, adjudicar, solicitar el despacho y, en general, desarrollar todos sus procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras a que alude la presente ley, utilizando solamente los sistemas electrónicos o digitales que establezca al efecto la Dirección de Compras y Contratación Pública". Por su parte, la letra e) del artículo 7° de la Ley 20.285, dispone que "Los órganos de la Administración del Estado, señalados en el artículo 2°, deberán mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, los siguientes antecedentes actualizados, al menos, una vez al mes: letra e) Las contrataciones para el suministro de bienes muebles, para la prestación de servicios, para la ejecución de acciones de apoyo y para la ejecución de obras, y las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías relacionadas con proyectos de inversión, con indicación de los contratistas e identificación de los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras, en su caso."

Probidad, tiene su fundamento en el Inciso 2°, del artículo 62° de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado N° 18.575, que establece que la probidad consiste en "observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular."

En el mismo texto, se indica expresamente que *se infringe la probidad cuando se omite o eluda la propuesta pública y cuando se contraviene el deber de eficiencia, eficacia y legalidad, con grave entorpecimiento del Servicio o derechos ciudadanos ante la Administración.*

VIII. INHABILIDADES

1. Inhabilidad absoluta

Especial atención, para un Directivo Público, cobran las inhabilidades para contratar con el Estado, previstas en el artículo 4° de la Ley de Compras Públicas. Este artículo indica que quedarán excluidos de transar con el Estado como inhabilidad absoluta, quienes "dentro de los dos años anteriores al momento de la presentación de la oferta, de la formulación de la propuesta o de la suscripción de la convención, según se trate de licitaciones públicas, privadas o contratación directa, hayan sido condenados por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador, o por delitos concursales establecidos en el Código Penal." Igual sanción recaerá en aquellas personas jurídicas condenadas a la pena de prohibición de celebrar actos y contratos con organismos del Estado, en conformidad a la Ley 20.39329, en relación con las consecuencias de la Declaración de Responsabilidad Penal, de la persona jurídica por los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos de cohecho.

2. Inhabilidades relativas

Asimismo, el citado artículo 4° establece una serie de inhabilidades relativas para transar con el Estado: En caso de que la empresa que obtiene la licitación o celebre convenio registre saldos insolutos de remuneraciones o cotizaciones de seguridad social con sus actuales trabajadores o con trabajadores contratados en los últimos dos años, los primeros estados de pago producto del contrato licitado deberán ser destinados al de dichas obligaciones, debiendo la empresa pago acreditar que la totalidad de las obligaciones se encuentran liquidadas al cumplirse la mitad del período de ejecución del contrato, con un máximo de seis meses.

"Ningún órgano de la Administración del Estado y de las empresas y corporaciones del Estado o en que este tenga participación, podrá suscribir contratos administrativos de provisión de bienes o prestación de servicios con los funcionarios directivos del mismo órgano o empresa, ni con personas unidas a ellos por los vínculos de parentesco descritos en la letra b) del artículo 54° de la Ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, ni con sociedades de personas de las que aquellos

o estas formen parte, ni con sociedades comanditas por acciones o anónimas cerradas en que aquellos o estas sean accionistas, ni con sociedades anónimas abiertas en que aquellos o estas sean dueños de acciones que representen el 10% o más del capital, ni con los gerentes, administradores, representantes o directores de cualquiera de las sociedades antedichas.

Las mismas prohibiciones del inciso anterior se aplicarán a ambas Cámaras del Congreso Nacional, a la Corporación Administrativa del Poder Judicial y a las Municipalidades y sus Corporaciones, respecto de los Parlamentarios, los integrantes del Escalafón Primario del Poder Judicial y los Alcaldes y Concejales, según sea el caso.

Los contratos celebrados con infracción a lo dispuesto en el inciso anterior serán nulos y los funcionarios que hayan participado en su celebración incurrirán en contravención al principio de probidad administrativa descrito en el numeral 6 del inciso segundo del artículo 62° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que les corresponda.

Sin embargo, cuando circunstancias excepcionales lo hagan necesario, los órganos y empresas referidos en el inciso cuarto podrán celebrar dichos contratos, siempre que se ajusten a condiciones de equidad similares a las que habitualmente prevalecen en el mercado. La aprobación del contrato deberá hacerse por resolución fundada, que se comunicará al superior jerárquico del suscriptor, a la Contraloría General de la República y a la Cámara de Diputados. En el caso del Congreso Nacional, la comunicación se dirigirá a la Comisión de Ética del Senado o a la Comisión de Conducta de la Cámara de Diputados, según corresponda y, en el caso del Poder Judicial, a su Comisión de Ética."

Adicionalmente, existe una serie de normas que complementan la acción del Estado en las Compras Públicas, en particular la Ley N° 20.730 y su Reglamento, que regula el lobby y las gestiones que representen Intereses Particulares ante las Autoridades y funcionarios; establece obligaciones, tanto para autoridades y funcionarios, participantes de comisiones evaluadoras, en su calidad de actores pasivos.

Los integrantes de Comisiones Evaluadoras son sujetos pasivos temporales o transitorios, es decir, solo mientras las integren. Por lo tanto, sus obligaciones cubren al menos desde la publicación en el sistema www.mercadopublico.cl, del acto administrativo que los designa

en ella, lo que debe realizarse antes de la fecha de apertura de ofertas, y hasta la fecha de adjudicación señalada en las bases. En caso de que sus funciones deban extenderse más allá de dicha fecha, deberá actualizarse la fecha de término de la Comisión en el portal de la Ley del Lobby.

Además, solo son sujetos pasivos en lo que respecta a sus funciones en dicha Comisión, no en cuanto a sus funciones habituales en el organismo. Ello, sin perjuicio de que sea sujeto pasivo por razones distintas, contempladas en la Ley N° 20.730.

Como sujetos pasivos, y mientras se mantengan en tal calidad, les serán aplicables todas las obligaciones de aquellos, en cuanto al registro de sus reuniones, viajes y donativos. No obstante, no deben registrar reuniones, viajes o donativos que reciban por circunstancias ajenas al proceso licitatorio que están evaluando, salvo que además sean sujetos pasivos por otras razones distintas al hecho de integrar la Comisión Evaluadora.

Los miembros de la Comisión Evaluadora deben estar informados en la plataforma de la Ley del Lobby, a más tardar, antes de la fecha de cierre de presentación de ofertas.

Teniendo presente que el sentido de las comisiones evaluadoras es garantizar imparcialidad y competencia en la evaluación de ofertas, es importante disminuir al máximo el riesgo de presiones sobre los evaluadores. Para ello, se sugiere prohibir en las bases de licitación que los integrantes concedan reuniones a terceros (oferentes o no) sobre materias vinculadas a la evaluación. Igualmente, se recomienda incluir en una declaración de conflictos de interés, firmada por los integrantes de la Comisión al momento de su designación, su compromiso de no aceptar donativos de terceros (oferentes o no) mientras la integren, cualquiera sea su monto.

IX. RECOMENDACIONES

1. ***Resguardar la correcta utilización de los recursos*** de que dispone, con preeminencia del interés público sobre el particular, es decir, con estricto apego a las normas, principios e instrucciones que emanan de la ley, cabe dentro de las principales recomendaciones que debe realizar un Directivo Público. En el mismo sentido, y detallando algunos conceptos, se realizan las siguientes recomendaciones:

2. **Maximizar eficiencia y eficacia de los procesos** de compra la OCDE establece que la eficiencia y la transparencia son los objetivos primarios de todo sistema de compras públicas. En relación particular con el concepto de eficiencia, sostiene que "por el enorme volumen de gasto que representa, una contratación pública bien gestionada puede y debe desempeñar un papel de primer orden en el fomento de la eficiencia del sector público y como elemento que inspira confianza en los ciudadanos. (...) Una contratación pública eficiente y eficaz de bienes, servicios y obras es fundamental para el logro de los objetivos principales de la gestión pública, incluida la inversión en infraestructura y la prestación a los ciudadanos de servicios esenciales". Se trata de transformar la contratación pública en un instrumento estratégico para la buena administración. En contrapartida, la OCDE destaca que la contratación pública está particularmente expuesta a la mala gestión, el fraude y la corrupción. Por tanto, una compra ineficiente se traduciría en una falta a la probidad.

Nuestro ordenamiento jurídico le asigna gran relevancia al principio de eficiencia, tanto en lo que respecta a la actividad general de la Administración del Estado como en lo referido al ámbito específico de la contratación pública.

Un detalle de las recomendaciones dadas por la Dirección Chilecompra, para cada procedimiento de compra, es posible revisarlo en la Directiva N° 2632.

3. **Planificar las compras** cuando se trata de maximizar la eficiencia y eficacia de los procesos de compra y la correcta utilización de los recursos de que se dispone, un Directivo Público debe necesariamente dirigir los esfuerzos hacia una adecuada planificación de las compras y contrataciones que realiza el organismo. Esta tarea debe ser asumida por todos aquellos actores que intervienen al interior de una organización, siendo responsabilidad de la Autoridad aprobar año a año, mediante el acto administrativo que corresponda, su publicación en el sistema de www.mercadopublico.cl.

La consolidación de la demanda interna y la incorporación de todos los bienes y servicios, para su funcionamiento y los que provea, debe quedar reflejada en el Plan Anual de Compras, contemplando todos los recursos asignados en la Ley de Presupuestos de cada año, para los subtítulos 22, 24, 29 y 31.

Una adecuada y completa planificación de compra, además de entregar información al mercado, permite disminuir el número de procesos de compra, limitando la ocurrencia de licitaciones desiertas y de compras urgentes; controlar oportunamente los procesos de adquisiciones, analizar sus desviaciones y tomar decisiones oportunas; facilita la coordinación de los distintos actores al interior de una organización; mejora el ambiente laboral y permite tomar acciones correctivas.

4. ***Promover la probidad y transparencia***, no implica solamente poseer una conducta funcionaria intachable, una entrega honesta y leal al desempeño del cargo y, en este, una primacía del interés público sobre el privado y que los procesos de adquisiciones sean públicos por intermedio de Mercado Público, sino que también un Directivo Público debe procurar que los funcionarios bajo su dependencia participen de ello. Por lo anterior, es trascendental elaborar un Código de Ética que entregue lineamientos en la materia; llevar un adecuado control de los procesos de adquisición (rol auditor interno), y acoger recomendaciones emanadas por el Observatorio de Compras Públicas y profesionales asesores de la Dirección Chilecompra. Regidos por la Ley N° 19.886 y el presente Reglamento, deberán abstenerse de participar en los procedimientos de contratación regulados por dichos cuerpos normativos, cuando exista cualquier circunstancia que les reste imparcialidad, en los términos del artículo 62°, N° 6, de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado."
5. ***Funcionarios capacitados y acreditados***, para realizar los procesos de compra y una gestión de abastecimiento, de acuerdo a los parámetros legales y técnicos definidos, se requiere dotar a los funcionarios que intervienen del proceso de competencias técnicas suficientes para operar el sistema de información, de acuerdo a lo establecido en las Políticas y Condiciones de Uso del Sistema de Información. Un Directivo Público debiera preocuparse no solo de poseerlas personalmente, sino que de facilitar su aprendizaje a las personas bajo su dependencia.

Tales competencias técnicas están referidas a los distintos perfiles de usuarios y comprenderán materias relacionadas con gestión de abastecimiento, uso del portal, aplicación de normativa y conceptos de ética y probidad en los Procesos de Compra, entre otros.

Cada año, la Dirección de Compras Públicas realiza en los meses de mayo y octubre la prueba de Acreditación de Competencias en Compras Públicas. Su aprobación implica para el funcionario que la rinde certificar su conocimiento por un periodo de tres años. Quienes no aprueben, pierden el acceso al sistema, hasta que por intermedio de un nuevo proceso de acreditación obtengan el puntaje suficiente para aprobar el examen.

Identificar y generar acciones tendientes a eliminar los riesgos asociados a los procesos de compra, como, por ejemplo: limitar la fragmentación y elusión de procesos de compra.

Hemos indicado previamente la importancia de una adecuada planificación de compras. Pues bien, como una consecuencia de una ineficiente planificación, algunas instituciones recurren a dos prácticas de alto riesgo: por un lado, fragmentan sus adquisiciones, y por otro eluden realizar el procedimiento de compra mandado por la ley y el Reglamento de Compras.

En el primer caso, una contratación se divide en varias contrataciones, con el ánimo de modificar el procedimiento a emplear, las condiciones previstas para dicho proceso y/o apurar los tiempos mínimos que cada proceso tiene reglado. En el segundo caso, y con similar propósito, se evita desarrollar el proceso de compra correspondiente de acuerdo con la norma.

En ambos casos, un Directivo Público debe poseer las herramientas para identificar dichas acciones y limitar su ocurrencia, especialmente por el costo, en eficiencia, que supone la fragmentación y el riesgo jurídico de una impugnación.

X. CONCLUSIONES

El sistema de compras públicas en Chile se rige por distintos cuerpos legales y reglamentarios, sin embargo, el más importante es la Ley N° 19886 y su Reglamento, promulgado en el Decreto (H) 250.

Esta normativa establece una serie de principios rectores del sistema, así como también el procedimiento que se debe seguir para que cualquier organismo de la Administración del Estado realice todo tipo de compras, con miras a asegurar su funcionamiento y permitirles alcanzar los objetivos y metas que establezca la Constitución Política de la República, las leyes y sus reglamentos.

Para resaltar la importancia de la Ley de Compras Públicas, solo basta con hacer el cálculo respecto al monto total de transacciones que se realizan por medio de su aplicación, en especial si consideramos que solo respecto de algunas excepciones, todas las instituciones del Estado deben aplicarla al momento de adquirir bienes y servicios (algunas excepciones son el Poder Judicial, el Congreso y por supuesto, las Obras Públicas que se encuentran reguladas en su normativa de carácter especial).

En este sentido, si consideramos que solo en lo que se refiere al primer semestre del año 2023 se hayan transado más de 5 mil millones de pesos, no es posible menospreciar el impacto de la ley de compras públicas no solo en el funcionamiento del Estado y la consecución de sus fines, sino que también del trabajo e inyección de recursos que realiza respecto de la economía de la nación.

En definitiva, es posible concluir que el sistema de compras públicas permite –a pesar de lo engorroso que pueda transformarse un determinado proceso de compras de bienes y/o servicios- una interacción con los proveedores de manera expedita y transparente, permitiendo que cualquier persona, empresa u organización pueda efectuar negocios con el Estado, lo que no solo permitiría a éste último alcanzar los objetivos que le son propios, sino que también permite a los mismos particulares el participar activamente y beneficiarse directa e indirectamente de la implementación de las políticas públicas.

MÓDULO 3

I. INTRODUCCIÓN

A menudo resulta difícil para la mayoría de la población entender el contenido del presupuesto del Estado, pues se elabora usando un lenguaje financiero, con términos técnicos. Es por ello que aquí se explican de forma llana y sencilla los principales conceptos que ayudan a comprender el origen y el destino de los recursos del presupuesto fiscal, las leyes que lo regulan, las instituciones responsables de definirlo y manejarlo y el rol de los ciudadanos como entes participativos en el mismo.

Al comprender estos conceptos se podrá interpretar mejor la información presupuestaria, entender cómo les afecta, evaluar mejor lo que hace el gobierno, y velar por el buen uso de los recursos.

La responsabilidad de la política fiscal ha sido un pilar en la estabilización de la economía chilena en las últimas décadas. Sin embargo, entre los años 2007-2017, la deuda bruta del gobierno central aumentó casi 20 puntos porcentuales del PIB, desde un 3,9% en 2007 a un 23,6% en 2017. Este permanente aumento del gasto público con relación a sus ingresos tuvo como consecuencia que el 2017 el déficit estructural alcanzara un 2,0%.

Con el fin de estabilizar la deuda, reducir el déficit estructural y crear margen para nuevas prioridades, en el año 2018 el gobierno anunció un programa de consolidación fiscal destinado a ahorrar US\$ 4.400 millones durante el período 2018-2021, implicando una reducción del déficit estructural de 0,2 puntos porcentuales del PIB por año.

En este contexto, durante el año 2019, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) inició la instalación de un nuevo instrumento llamado Revisiones del Gasto (RG). Las RG corresponden a un estudio sistemático y en profundidad del gasto público con el objetivo de detectar ganancias de eficiencia y oportunidades para reasignar recursos, lo que últimamente contribuye a alcanzar metas de consolidación fiscal. Para la instalación de las RG dentro de su sistema de evaluación, la DIPRES contó con la asesoría de una misión del Fondo Monetario Internacional (FMI). Durante su visita al país, la misión tuvo una extensa agenda de trabajo consistente en reuniones con actores internos del Ministerio de Hacienda y de la DIPRES, con actores relevantes en temas presupuestarios y varios ministerios sectoriales,

como la Secretaría General de la Presidencia, la Contraloría de la República y la Unidad Técnica de Apoyo Presupuestario del Senado, entre otros (FMI, 2019).

La incorporación de las RG en el sistema de evaluación se enmarca en las recomendaciones surgidas en la evaluación realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) al sistema de evaluación de la DIPRES, acordada por el Congreso Nacional y el Gobierno en el marco de la discusión de la Ley de Presupuestos 2018. En dicho informe, la OCDE señala que si bien el sistema de evaluación de la DIPRES es un ejemplo de buenas prácticas en el diseño y ejecución de evaluaciones ex-ante y ex-post de programas e instituciones públicas, recomienda instalar las RG como una herramienta complementaria para mejorar la calidad del gasto público.

En línea con las recomendaciones de la OCDE y con la asesoría técnica del FMI, se presentaron los resultados de las dos primeras revisiones detalladas del gasto en bienes y servicios de consumo del Sector Público, con el objetivo de analizar el gasto destinado al soporte de las funciones desempeñadas por los servicios públicos.

Las RG corresponden a una revisión sistemática y en profundidad de la base del gasto público, dirigidas a detectar ahorros producto de ganancias de eficiencia y reducir gastos de baja prioridad. De esta manera, las RG tienen por finalidad uno, o una combinación, de los siguientes objetivos:

- ✓ Relación valor por dinero, para identificar ámbitos del gasto que son ineficientes, buscando productos y resultados similares a menor costo.
- ✓ Crear espacio fiscal, para generar margen que permita incluir nuevas prioridades de política o hacer frente a presiones fiscales que surjan.
- ✓ Reordenar las prioridades, para reasignar el gasto desde ámbitos de baja a alta prioridad.
- ✓ Consolidación fiscal, para reducir la tasa de aumento o el nivel del gasto público (FMI, 2019).

En los años inmediatamente anteriores a la crisis financiera global del año 2008, las Revisiones del Gasto no eran un elemento relevante en el proceso de formulación presupuestaria en los países de la OCDE. Solo tres países contaban con sistemas establecidos de Revisiones del Gasto: los Países Bajos (Revisiones de Políticas Interdepartamentales),

Dinamarca (Estudios Especiales), y Finlandia (el Programa de Productividad). Si bien en el Reino Unido las llamadas Revisiones Periódicas de Gastos, y en Australia el trabajo del Comité de Revisión de Gastos había estado en el centro de la preparación presupuestaria desde mediados de la década de 1970; en ambos casos el trabajo se centraba en la preparación presupuestaria (incluyendo la revisión de nuevas propuestas de gasto), pero no se consideraba una revisión sistemática a la base del gasto público para identificar potenciales ahorros fiscales.

Actualmente, las RG constituyen una práctica habitual entre los países de la OCDE, adoptándose cada vez más como un elemento central del marco de gestión de las finanzas públicas. Según la Encuesta de Presupuestos por Desempeño 2018, 27 países de la OCDE están utilizando Revisiones del Gasto y otros tres afirman que su implementación está bajo consideración. La misma encuesta destaca el cambio de enfoque en el uso de las RG, moviéndose desde recortes presupuestarios de corto plazo para reducir déficits fiscales, a una visión de mediano plazo centrada en la mejora continua de la eficacia y eficiencia del gasto público. De hecho, más del 70% de los países que han informado haber utilizado Revisiones del Gasto en alguna oportunidad, actualmente llevan a cabo múltiples revisiones, lo que indica que esta práctica está siendo integrada al proceso presupuestario y no sólo se considera como una respuesta transitoria a las presiones fiscales.

En términos generales, existen dos modelos de Revisiones del Gasto:

- ✓ Selectivas, las cuales son revisiones anuales específicas.
- ✓ Comprehensivas, correspondientes a revisiones exhaustivas, las que generalmente se implementan con alguna periodicidad definida. Las primeras consideran una lista específica de temas de revisión: programas, procesos y/o instituciones, los que se identifican al comienzo de cada ronda de Revisión del Gasto. En el caso que se realizase una revisión selectiva, éstas ofrecen la oportunidad de superar las actuales clasificaciones presupuestarias (líneas, partidas), ya que no necesariamente reflejan la manera en que las políticas son estructuradas y/o financiadas. Países como Australia, Dinamarca y España han seguido este modelo.

Por otra parte, las revisiones comprehensivas analizan el gasto público en mayor profundidad, por lo que su alcance no se encuentra limitado por ninguna lista ex ante de temas. Los equipos de revisión analizan todos los ministerios con la expectativa de encontrar opciones de ahorro, y como este modelo tiene un alcance mayor que el selectivo, se espera que produzca mayores holguras fiscales. Además, generalmente las revisiones comprehensivas definen metas de reducción o techos de gasto.

II. OBJETIVO ESPECÍFICO

Este documento tiene como objetivo apoyar para poder comprender de qué se trata el Presupuesto General del Estado, plan que elabora el gobierno cada año para definir cuánto dinero va a utilizar en el año entrante y de dónde lo obtendrá, a fin de cumplir con sus funciones, construir obras de infraestructura y brindar servicios a la población.

Entender el Presupuesto General del Estado es un derecho y deber de todos, pues los recursos que en él se contemplan, provienen principalmente de los impuestos que pagan y se gastan en cubrir sus necesidades como ciudadanos.

III. REVISIÓN DEL GASTO EN BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO DEL SECTOR PÚBLICO.

En línea con las recomendaciones de la OCDE y la asesoría técnica del FMI, y con el objetivo de analizar el gasto destinado al soporte de las funciones desempeñadas por los servicios públicos, se ha desarrollado como experiencia piloto, el año 2019, una primera Revisión del Gasto en bienes y servicios de consumo del Sector Público.

Tomando como referencia las experiencias llevadas a cabo en el Reino Unido y Nueva Zelanda, en esta Revisión del Gasto se utiliza una metodología de benchmarking. Con esta finalidad, primeramente, se definieron los servicios públicos y tipos de gastos que forman parte de la revisión. Posteriormente, se agruparon los servicios en base a la comparabilidad de sus funciones, para finalmente comparar sus niveles de gasto según el tipo y dentro de la distribución de su grupo de referencia.

Los datos utilizados provienen de dos fuentes:

- ✓ El Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) para los gastos en bienes y servicios de consumo del Sector Público.
- ✓ Las Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público.

Los datos del SIGFE contienen información sobre cada transacción realizada por cada servicio desde el 2014 al 2018; lo que implica que, en promedio, para cada año se cuenta con alrededor de 830 mil transacciones. Para cada una de ellas, se cuenta además con información del mes en la cual se llevó a cabo, el tipo de gasto, la moneda en la cual se realizó (pesos chilenos o dólares) y el monto devengado. Lo anterior, implica que se cuenta con información administrativa de gasto de alta confiabilidad y nivel de desagregación.

En relación con la información de recursos humanos, se utilizó la dotación de personal reportada trimestralmente por cada servicio, desagregada a nivel de sexo, calidad jurídica, estamento y tipo (fuera o dentro de dotación). "También se obtuvo la proporción anual de trabajadores con contrato de trabajo de honorarios a suma alzada que se consideran como parte de la dotación de labores permanentes.

Con el objetivo de minimizar potenciales distorsiones derivadas de gastos transitorios, el presente análisis considera un período de cinco años, comprendido entre los años 2014 y 2018.

IV. SERVICIOS PÚBLICOS QUE SON PARTE DE LA REVISIÓN

En la revisión se consideraron aquellos servicios públicos cuyo gasto en el subtítulo 22 es utilizado por su dotación de personal en el ejercicio de sus funciones, sin ser directamente parte de los bienes o servicios dirigidos a la población. Lo anterior, tiene el objetivo de comparar el gasto de soporte en lugar del gasto en producción. Esto obliga a excluir algunas instituciones del análisis (como JUNJI y Parque Metropolitano, entre otras), dado que gran parte de su gasto en bienes y servicios de consumo se encuentra directamente dirigido a la población atendida. Por ejemplo, en el caso de JUNJI, el gasto en servicios básicos es utilizado por los niños en los jardines infantiles, implicando que dicho gasto corresponde a producción.

Además, se excluyen servicios con menos de dos años de funcionamiento (ej. Subsecretaría de la Niñez, Ministerio de Cultura, las Artes y el Patrimonio), como también aquellos sin información disponible sobre su dotación de personal (ej.: Carabineros de Chile, PDI, Ejército, Armada). Lo primero, tiene por fundamento comparar instituciones que se encuentren más consolidadas en su funcionamiento; mientras que lo segundo es debido a que la información de dotación de personal es crucial para comparar los gastos de soporte. De esta forma, se consideran 158 de 228 servicios contenidos en Ley de Presupuesto, que representan cerca del 29,6% del total del presupuesto en bienes y servicios de consumo.

V. AGRUPACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Con el objetivo de entregar comparabilidad en el ámbito de las funciones de los servicios, éstos fueron agrupados utilizando como base la tipología de servicios públicos definida por el Departamento de Gestión Pública de la DIPRES. Esta tipología clasifica a los servicios según criterios dirigidos a homologar el tipo de funciones, tareas, productos y mediciones, generando 5 tipologías y 13 sub-tipologías: Como resultado de este proceso las 158 instituciones fueron distribuidas en 9 grupos de referencia distintos.

VI. TIPO DE GASTOS

El clasificador presupuestario definido en las normas generales de la Ley de Presupuestos divide en 7 ítems el gasto en bienes y servicios de consumo del Sector Público, los que a su vez se subdividen en un total de 82 asignaciones. Actualmente, la estructura del clasificador presupuestario no distingue entre gastos en bienes y servicios de consumo destinados a materias de soporte de otro tipo de gastos. Por lo tanto, para llevar a cabo la revisión, fue necesario primeramente trabajar en esta distinción, lo cual se hizo mediante la exclusión de ciertas asignaciones del análisis.

Luego de una revisión detallada de las 82 asignaciones, 28 de ellas fueron excluidas del análisis por considerarse de naturaleza distinta al gasto en soporte. Un grupo fue excluido por tener una mayor relación con producción (ej.: mantenimiento y reparación de máquina y equipos de producción); mientras que la exclusión de otras se debió a tener relación con compromisos que inevitablemente deben ser cancelados (ej.: pago de contribuciones). Lo anterior implica que finalmente 54 asignaciones fueron parte de la revisión.

VII. DOTACIONES

Considerando que el objetivo de la revisión es comparar el gasto es utilizado por la dotación de personal de los servicios públicos en el ejercicio de sus funciones, es fundamental identificar los funcionarios que desempeñan labores de manera permanente en sus dependencias. Para ello, se considera como dotación de personal con labores permanentes a la suma entre la dotación de personal propia del servicio, jornales y aquellos funcionarios con contrato a honorarios de suma alzada con una antigüedad laboral superior a un año.

VIII. RESULTADOS DEL BENCHMARKING

La Imagen 4 muestra el resultado de la comparación, expresado como la diferencia entre la Ley inicial de Presupuestos 2019 y el nivel de gasto de referencia estimado para cada servicio. La línea azul indica la diferencia en el caso que el benchmark utilizado corresponde a la suma de la media y la desviación estándar de la distribución (benchmark 1); mientras que la línea roja segmentada, cuando el benchmark es la suma de la media y media desviación estándar (benchmark 2). El área gris clara representa los espacios de ahorro de recursos que se podrían alcanzar si se disminuye la variabilidad en el gasto a través de los servicios, utilizando como punto de referencia el benchmark 1 (con la Ley inicial 2019 como base de comparación). Este valor asciende a MM \$59.807 pesos; equivalente al 6,1% del presupuesto en bienes y servicios de consumo que la Ley inicial del Presupuestos 2019 les asigna a los 158 servicios públicos que son parte de la revisión. La suma de las dos áreas grises representa el potencial ahorro de recursos usando como referencia el benchmark 2. Esta última área es mayor a la anterior, dado que el segundo benchmark es menor que el primero, y, por lo tanto, es más exigente. El monto de estos recursos equivale a MM\$ 76.831 pesos; lo que corresponde al 7,8% del presupuesto que la Ley 2019 les otorga a estas instituciones para el gasto en bienes y servicios de consumo.

Un hecho a constatar es que, a través de los servicios, existe una amplia variabilidad en la brecha entre los recursos otorgados por la Ley de Presupuestos 2019 y el gasto de referencia estimado (la cual llega a ser de MM\$ 5.949 pesos). En particular, esta brecha es positiva para 77 servicios cuando se utiliza el benchmark 1, mientras que el número de servicios asciende a 95 en el caso del uso del benchmark 2. Sin embargo, la Imagen 4 no considera la variación

respecto al tamaño a través de los servicios (porcentaje de reducción), por lo que las diferencias en niveles de gasto son esperables. La Imagen 4 muestra la diferencia porcentual entre el nivel de gasto estimado y la Ley inicial de Presupuestos 2019. En el caso de las estimaciones realizadas con el benchmark 1, 34 servicios presentan una diferencia de 15 puntos porcentuales entre la Ley 2019 y el nivel de referencia de gasto estimado (el cual corresponde al límite del ajuste), mientras que esta cifra aumenta a 41 servicios cuando el valor de referencia utilizado es el segundo benchmark.

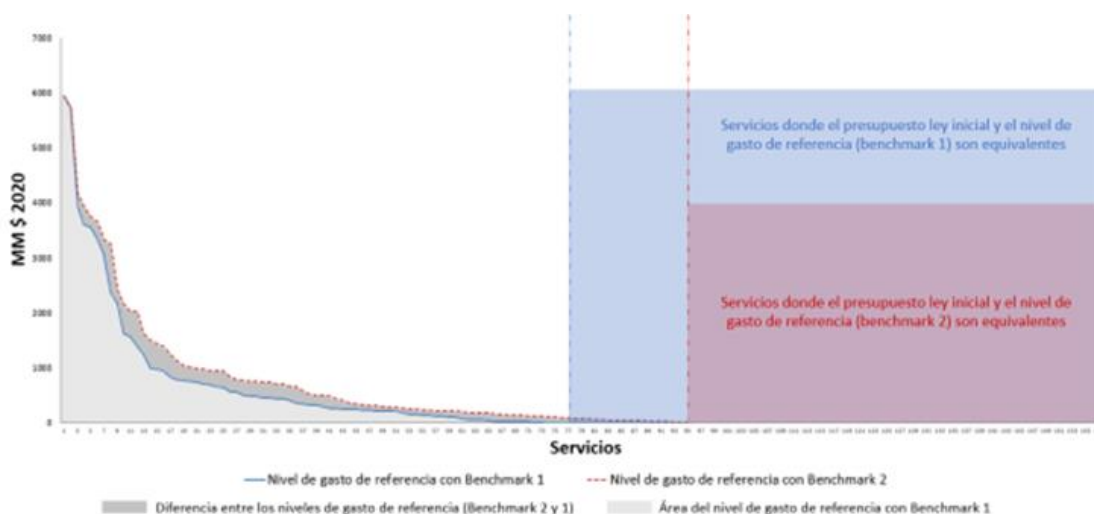


Imagen 4: Resultados

IX. CONSIDERACIONES

El análisis realizado requiere tener presente algunos aspectos relevantes al momento de interpretar los resultados anteriores, las cuales tienen relación tanto con la estructuración del clasificador presupuestario, como con las particularidades operativas de cada servicio. En particular, es importante tener presente lo siguiente:

La actual estructura del clasificador presupuestario relacionado al gasto en bienes y servicios del Sector Público no distingue entre gastos destinados a materias de soporte de otro tipo de gastos. Para llevar a cabo la revisión, fue necesario primeramente trabajar en esta distinción, lo cual se hizo mediante la exclusión de ciertas asignaciones del análisis. Sin embargo, hacer esta diferenciación no es siempre trivial.

Existen potenciales errores de medida relacionados a la dotación de personal que desempeña labores de manera permanente en las dependencias de los servicios, particularmente asociados a trabajadores con contratos a honorarios de suma alzada.

En algunos servicios hay gastos programáticos, así como gastos de naturaleza particular, los cuales no son posibles de identificar con la información disponible.

Existen algunas asignaciones de gasto - principalmente las relacionadas con distintos tipos, de cuyo análisis es difícil de separar del gasto en activos no financieros.

La revisión considera el patrón de consumo pasado, por lo que no se recogen nuevas presiones de gasto, ya sean de carácter transitorias o permanentes.

No es posible incorporar a todos los servicios en el análisis, ya sea por especificidades de sus funciones, su antigüedad o por la falta de información sobre su dotación de personal.

X. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR COMPRAS DE GOBIERNO?

Las compras públicas corresponden a todos los contratos que suscribe el Gobierno para la adquisición de bienes, servicios y obras públicas, desde los más complejos como aquellos para la construcción de carreteras, hasta contratos simples como la compra de lápices e insumos de oficina.

El valor del mercado actual de las compras públicas en Chile asciende a US\$ 7.000 millones anuales distribuidos entre los diferentes estamentos del Estado. Particularmente, el valor de los contratos del Gobierno Central, sin contar municipios ni empresas públicas, ascendió a US\$ 4.000 millones y en términos de gasto público a US\$ 2.600 millones. Al respecto, es importante distinguir que el monto involucrado en los contratos de bienes y servicios es mayor al monto del gasto público. Esto se debe a que el gasto público sólo incluye aquellos ítems que implican una erogación de dinero, mientras que los contratos de bienes y servicios incluyen también todos aquellos contratos como concesiones de casinos o aeropuertos.

El Gobierno efectúa aproximadamente 1.000.000 de transacciones anuales, 80% de las cuales corresponden a empresas públicas y 20% al Gobierno Central. Cerca de 30.000 de estas transacciones se registran en el Portal Chile Compra.

Los organismos compradores del Estado ascienden a 600 organizaciones, de las cuales 200 corresponden a Servicios Públicos del Gobierno Central, 340 a municipalidades y 60 son empresas y otras instituciones adscritas al Estado. Los principales usuarios de ChileCompra corresponden a los organismos del Gobierno Central.

Son 30.000 los proveedores nacionales y extranjeros operando actualmente con el Estado, 90% de los cuales corresponden a pequeñas y medianas empresas.

XI. ¿QUÉ ESTÁ EN JUEGO EN LAS COMPRAS DE GOBIERNO?

- **Confianza en Chile y el Estado.**

Es claro según los índices internacionales que contar con un sistema de contratación público abierto y con reglas claras mejora la imagen país, variable siempre relevante en las decisiones de inversión y comercio. Garantizar probidad y transparencia, por medio de un sistema legitimado de compras estatales, en el cual las irregularidades sean la excepción a la regla, otorga más credibilidad al Estado, por parte de la ciudadanía, fortaleciendo el sistema democrático. Demostrar que los recursos públicos son usados con la mayor eficiencia y los contratos que realiza el Estado buscan siempre maximizar el beneficio ciudadano, también colabora con ganar confianza ciudadana.

- **Aporte al Crecimiento Económico.**

Políticas y nuevos métodos de ahorro eficaces para la contratación de bienes y servicios, permiten garantizar mejor la disciplina fiscal y disponer de mayores recursos para destinar a gasto social u otros. Lograr planificar las compras y anunciarlas, permite dar señales claras al mercado, disminuye el riesgo e incentivan a las empresas proveedoras a generar más innovación e inversión.

Podemos fortalecer la competitividad de nuestra producción y comercio nacional al introducir nuevas técnicas, tanto en las modalidades de contratación como en los requisitos técnicos que solicite el Estado, colaborando a mejorar productos y servicios asociados.

- **Un Mejor Gobierno**

En la gestión de cualquier organización es evidente que la calidad de los insumos incide fuertemente en la calidad de los productos ofrecidos. Por lo tanto, su gestión siempre es

estratégica para cualquier empresa o institución pública. Ciertamente este enfoque no ha estado suficientemente presente en el Estado por décadas y hoy es clave para satisfacer los requerimientos cada vez más complejos y exigentes de ciudadanos y empresas. Además, en la administración moderna del Estado se utiliza la externalización con mayor frecuencia. En consecuencia, ocuparse rigurosamente de la contratación de los bienes y servicios que utiliza el Estado, ayuda a garantizar una mejor provisión de políticas, bienes y servicios públicos, y por lo tanto realizar un mejor gobierno.

- **Chile País Digital**

La utilización de tecnologías de la información en la gestión de compras públicas no es un fin en sí mismo. Sin embargo, puede tener un efecto catalizador en el Gobierno y las empresas del país. Introducir Internet e informatizar la gestión de compras colabora directamente a la creación de un gobierno electrónico, y su familiarización por parte de los servidores públicos. Trasladar todos los requerimientos del Estado a Internet, y resolver la mayoría de las funcionalidades del ciclo de compras sobre esta plataforma, obligará a nuestras empresas a pensar en digital, en particular a las PYME.

- **Contexto del Comercio Electrónico.**

La implementación del comercio electrónico en el mundo ha tenido un avance importante durante los últimos cinco años, el cual es importante tener presente en el diseño del sistema de compras públicas de Chile.

Las proyecciones originales acerca del comercio electrónico apuntaban a un crecimiento exponencial de los montos transados. Sin embargo, la realidad dista mucho de las predicciones y las expectativas del comercio electrónico han debido ajustarse.

Ha sido bajo el número de empresas participantes y de montos transados. Esto ha implicado múltiples proyectos fracasados y reducción fuerte de los Marketplaces y del valor accionario asociado a tecnología.

Los problemas no han sido tecnológicos. Sobre todo, han sido problemas de modelos de negocios, procesos comerciales y resistencia cultural. Asimismo, las funcionalidades disponibles son aún insuficientes para soportar intensivamente procesos y relaciones de negocios reales, y hay insatisfacción de los clientes respecto a los beneficios esperados.

Además, las tarifas aplicadas a los participantes de los Marketplaces han jugado un papel negativo, inhibiendo la participación en éstos.

La esperada interconexión de Marketplaces en una gran red global de comercio dista mucho de ser realidad en el futuro cercano. En cambio, las soluciones directas que conectan a grandes empresas entre sí, no han desaparecido y reemplazan en muchos casos a la interconexión con Marketplaces.

Parte importante de la integración funcional que las soluciones B2B prometían, con áreas como la logística o la financiera, no se han concretado aún. De hecho, los mercados electrónicos que operan efectivamente se limitan a soportar procesos de negocio simple, basados en la orden de compra o la cotización.

Los estándares tecnológicos requieren aún mayor desarrollo para masificar su uso en las relaciones de negocio. Se requiere avanzar en los estándares para documentos de negocio, en los catálogos electrónicos, las aplicaciones disponibles para los distintos procesos, entre otros.

Pese a este cuadro los analistas mantienen su optimismo, ya que los fundamentos de su propuesta de valor siguen siendo válidos. Existen experiencias exitosas que, aunque pocas y en algunos casos parciales, muestran un camino respecto de cómo enfrentar adecuadamente el problema. Principalmente han sido los mercados verticales los que han logrado desarrollarse y aportar valor a quiénes transan en ellos, en sectores industriales específicos y con un enfoque global.

- **Lecciones aprendidas**

Es muy importante generar una demanda base que asegure la capacidad transaccional de los Marketplaces. Este es un dato importante que diferencia a las experiencias fallidas de las exitosas. No subestimar la importancia del proceso de adopción de las organizaciones compradoras y vendedoras a las plataformas de comercio electrónico. Entendiendo bajo este concepto el asegurar la incorporación exitosa de una empresa a los mercados con todos los pasos asociados (capacitación, habilitación tecnológica, pruebas, soporte, etc.).

Asegurar un adecuado soporte a los procesos de negocio entre las organizaciones compradoras y vendedoras. La ausencia de una funcionalidad que realmente soporte estos procesos ha sido un obstáculo importante al desarrollo y los mercados electrónicos.

Flexibilidad tecnológica, que permita una integración efectiva de empresas con distintos perfiles, en términos de su capacidad de incorporar tecnología e inversión.

XII. PORTALES DE COMPRAS PÚBLICAS EN CHILE Y EL MUNDO

Las compras públicas vía Internet han tenido mejor suerte que las experiencias generales, aunque su alcance ha sido más acotado en funcionalidad. No hay experiencia de un ciclo de abastecimiento completamente soportado en forma electrónica todavía.

Hay experiencias exitosas en Inglaterra, Australia, Canadá, USA, Alemania, Francia, etc. Muestran un mayor monto del ciclo de compra realizado a través del sistema. El mayor avance en América Latina es el caso del Comprasnet mexicano.

Chile partió como líder y pionero en el tema. Hoy, el avance de otras naciones nos coloca en una situación por debajo del promedio, sin que se constituya en un factor diferenciador de nuestro país. Adicionalmente, la generación de expectativas asociadas a una línea comunicacional que ya tiene 5 años requiere que nuestro país muestre hechos y avances concretos para retomar su liderazgo en el tema.

Existe la oportunidad de un nuevo salto, si se relanza un proyecto que considere los aspectos claves que se requieren para el éxito de estas iniciativas.

- Asegurar volumen, integrando efectivamente compradores con sus ciclos de abastecimiento
- Lograr funcionalidades que soporten y den valor al ciclo de negocio.
- Facilitar la incorporación masiva de proveedores, a través de un esquema comercial adecuado y su habilitación a través de un proceso de adopción y soporte.

XIII. DIAGNÓSTICO ACTUAL DE LAS COMPRAS DE GOBIERNO.

Desde 1994 se han realizado una decena de estudios y evaluaciones en materia de contratación pública, efectuadas por diversas instituciones tanto de Gobierno como

independientes. El conjunto de ellos refleja un consenso bastante amplio sobre la situación en la que se encuentra Chile, constituyendo una buena aproximación sobre la realidad del país en esta materia.

El Estado chileno tiene un sistema de contratación de bienes y servicios que funciona, pero discretamente. No hay una crisis por delante. Sin embargo, se constatan una serie de falencias que deben abordarse. Estas se presentan preferentemente en el ámbito de la contratación de bienes y servicios, por sobre la contratación de obras públicas, que tiene políticas y procedimientos regulares y bastante aceptados.

- **Fortalezas**

Entre las fortalezas se encuentra la probidad de los funcionarios públicos y su apego a las reglas, situación reconocida en índices internacionales. Los actos de corrupción, por fortuna aún, han sido aislados.

Los servicios públicos operan descentralizadamente su gestión de compras, de manera autónoma, resolviendo de la manera más adecuada sus propios requerimientos. No obstante, falta avanzar en una mayor desconcentración al interior de los propios servicios. Es importante contar también entre las fortalezas un sistema presupuestario que permite controlar bien el gasto por este concepto.

- **Deficiencias**

La Multiplicidad de reglas que imperan en los Servicios Públicos, una mínima evaluación de los bienes y servicios adquiridos, y de sus proveedores.

Existe baja capacidad instalada para desarrollar adecuadamente una gestión de abastecimiento de calidad, en términos de contar con especialistas y tecnología adecuada.

Los gerentes públicos prestan escasa atención a la gestión de contratación, constituyendo equipos profesionales sin mayor formación en esta área y desaprovechando la utilización de las modernas tecnologías.

Son escasos los incentivos para producir mejoras, especialmente en términos de ahorro. El Gobierno, a nivel central no ha contado con una adecuada capacidad para atender la operación de ChileCompra, logrando informar solamente un 10% del universo posible.

Aún son limitados los canales de información y servicios de valor agregado, disponibles en el Gobierno y mercado, en relación a los procesos de contratación. Todavía se presentan diversos cuestionamientos por la limitada transparencia en este ámbito.

En la mayoría de los casos hay una gestión de contratación con altos costos de operación y tiempos excesivos en la formalización de los contratos, sin obtener por lo general los mejores precios y calidad de los bienes disponibles en el mercado.

- **El Portal Chile Compra**

El portal Chile Compra fue diseñado en 1998. Es un sistema que permite informar las demandas y los resultados de las contrataciones de bienes y servicios del Gobierno, con distintas funcionalidades para los proveedores y público en general.

Desde su operación en régimen, el año 2000, el sistema no ha logrado despegar y este lejos de alcanzar todo su potencial, siendo un proyecto muy débil. No obstante, están inscritos la mayoría de los organismos de Gobierno.

Desde sus inicios tuvo diversos problemas en su implementación, por lo que hay una negativa evaluación y no ha logrado satisfacer las expectativas de los organismos públicos y empresas proveedoras.

No ha logrado ser un sitio transaccional y sólo ha publicado un 3% de los anuncios de licitaciones y cotizaciones del Estado, en términos de valor.

Su principal uso ha sido para publicar los resultados de las adjudicaciones, debido a la obligación por Decreto Presidencial y disposiciones presupuestarias de realizarlo. Sin embargo, solamente se ha informado un 10% de los anuncios de compras del Gobierno factibles de informar en el Sistema, en términos de valor.

XIV. CONCLUSIONES

Se explicó de manera clara cómo se destinan los recursos públicos y qué impacto tienen en la sociedad. La transparencia en las compras públicas se convierte así en un desafío fundamental, ya que implica asegurar que los procesos de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado sean abiertos, equitativos y eficientes. La participación ciudadana también juega un papel fundamental en este proceso, ya que permite el control y la

fiscalización de los recursos públicos, garantizando que se utilicen de manera responsable y en beneficio de todos los ciudadanos. En definitiva, la transparencia en las compras públicas es esencial para fortalecer la confianza de la población en las instituciones y promover una gestión eficiente y ética de los recursos públicos. Solo a través de una mayor transparencia y participación ciudadana podremos lograr un sistema de compras públicas más justo y equitativo, que contribuya al desarrollo y bienestar de todos.

Es responsabilidad de todos los ciudadanos exigir y promover la transparencia en las compras públicas, ya que esto contribuirá a una administración pública más eficiente y al desarrollo sostenible del país. Es crucial que la información presupuestaria sea accesible y comprensible para todos los ciudadanos, de modo que puedan participar de manera informada y activa en el control de la gestión pública. Solo a través de la transparencia en las compras públicas se puede lograr una administración responsable y ética, que beneficie a todos los ciudadanos.

MÓDULO 4

I. INTRODUCCIÓN

La presente tesis aborda de manera exhaustiva las políticas públicas en las compras públicas en Chile, evaluando la normativa, la institucionalidad y la efectividad del sistema actual. Se examinan detalladamente la Ley de Compras Públicas, el Reglamento asociado y la plataforma ChileCompra. Además, se consideran informes y recomendaciones de entidades como Chile Transparente, el Observatorio del Gasto Fiscal y la Fiscalía Nacional Económica.

Las compras públicas son una pieza fundamental en el funcionamiento del Estado, tanto por su impacto económico como por su rol en la satisfacción de necesidades públicas. Esta tesis busca comprender la evolución histórica del sistema de compras públicas en Chile y resaltar la importancia de políticas eficientes y transparentes.

II. OBJETIVO GENERAL

Analizar el actual comportamiento de los procesos de compras públicas en el aparato público, mostrando sus deficiencias y eficacias, tanto en normativa como en metodologías. Revisar la gestión de gobierno para las mejoras del sistema de compra de bienes y adquisiciones de servicios y, reflexionar respecto de las políticas públicas que se podrían aplicar en un futuro para modernizar la gestión de compras.

III. OBJETIVO ESPECÍFICO

Se evaluará de manera exhaustiva las políticas públicas en las compras públicas en Chile, centrándose en el análisis crítico de la Ley, el Reglamento y la plataforma de Mercado Público. El objetivo es identificar deficiencias, riesgos y oportunidades de mejora en el sistema actual, proponiendo recomendaciones concretas para la modernización y eficiencia del proceso de adquisición pública en el país."

IV. MARCO NORMATIVO DE LAS COMPRAS PÚBLICAS EN CHILE

Este capítulo examina detalladamente la Ley 19.886, que regula las contrataciones de bienes y servicios para instituciones estatales. Se destacan los principios rectores de acceso a los negocios con el Estado, transparencia y probidad. Además, se analiza el Reglamento de Compras Públicas, enfocándose en las modificaciones desde el 2020 para reducir la burocracia y mejorar la eficiencia.

Las compras públicas están regidas por una serie de leyes y normativas que entregan un marco regulatorio para las transacciones que cada día realizan ministerios, servicios de salud, establecimientos educacionales y Fuerzas Armadas entre otros, y que se basa en los principios de acceso a los negocios con el Estado, transparencia y probidad. Cada uno de estos organismos, es el responsable de sus procesos de compra, los que deben realizarse a través de la plataforma www.mercadopublico.cl, administrada por la Dirección ChileCompra.

LEY DE COMPRAS PÚBLICAS

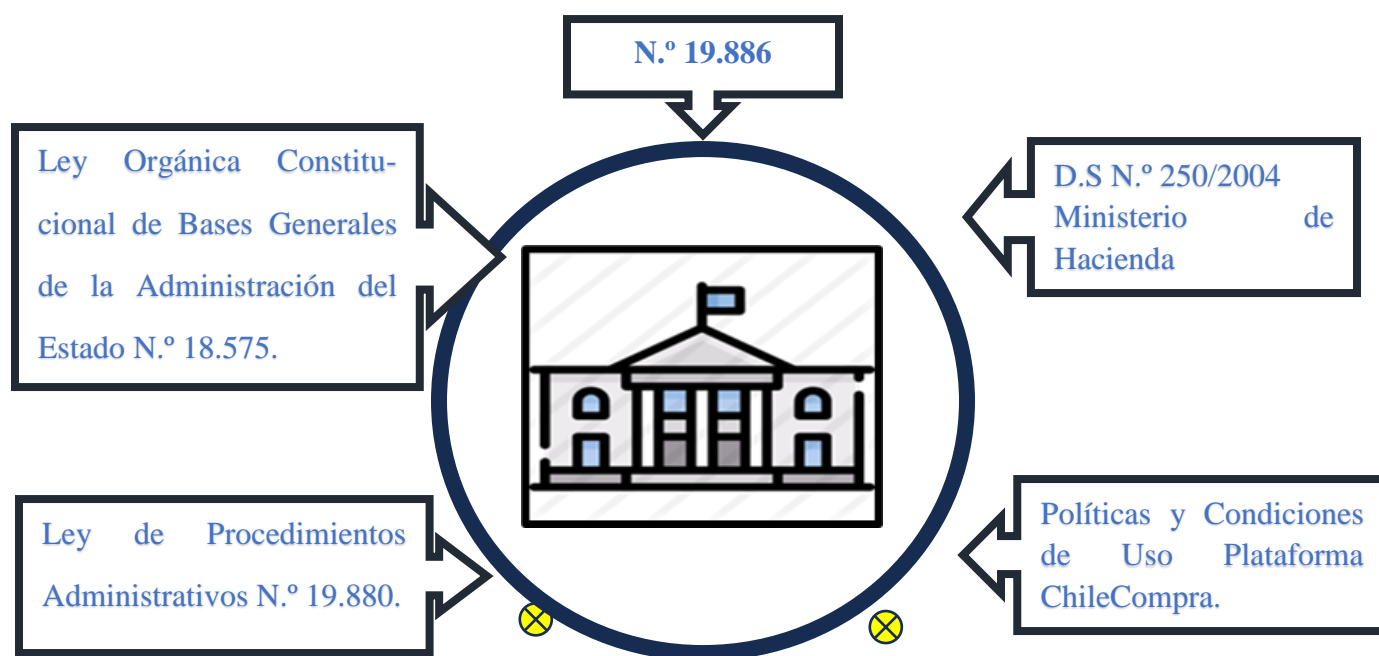


Imagen 5. Ley de Compras Públicas

La Ley 19.886 regula las contrataciones de bienes y servicios de 850 instituciones de la administración del Estado. Actualmente se discute en el Congreso el proyecto que moderniza esta ley, con modificaciones para más transparencia, probidad y participación.

Reglamento de Compras Públicas

Contenido en el Decreto N°250 de 2004, establece cómo se implementa la Ley 19.886, especificando y detallando las normas legales. La última modificación del año 2020 implicó reducir la burocracia en compras menores e impulsar la eficiencia del uso de recursos.

V. CHILE TRANSPARENTE Y OBSERVATORIO

El presente contiene información de Chile Transparente y el Observatorio del Gasto Fiscal para analizar la competencia del mercado público en Chile. Es parte de los esfuerzos de ambas organizaciones para contar con un registro de "Beneficiarios Finales" o "Beneficial Ownership" en inglés poniendo especial atención en aquellas empresas proveedoras del Estado. Esto, debido a que la ausencia de tal registro de público acceso, sumado a las deficiencias del sistema fiscalizadorio y sancionatorio, provocan una alteración en la competitividad del régimen de compras públicas.

Particularmente, se analizará la competencia del mercado público desde las reglas institucionales formales vigentes (leyes, reglamentos y otros instrumentos jurídicos) que caracterizan la contratación pública. Para efectos de la presente investigación, se entenderá por "beneficiario final" a la persona que, en última instancia, posee, controla u obtiene provecho de una empresa o fideicomiso y de sus consiguientes ingresos. La transparencia de un registro público obligatorio de estos beneficiarios finales se constituye como una herramienta que emplean gobiernos, empresas y la sociedad civil para rastrear más fácilmente las ganancias obtenidas a partir de ilícitos, y al mismo tiempo, desincentiva a los posibles beneficiados por delitos o actos de corrupción. En otras palabras, se considerará este análisis como insumo para el debate sobre mejoras en la materia, que, entre otros, apunta a establecer criterios de transparencia acerca de quiénes son las personas que finalmente realizan negocios con el Estado.

El rol de los sistemas de compras públicas para la eficiencia estatal. Se enuncian las principales características del marco legal vigente, describiendo junto a ello los alcances y

limitaciones que ha mostrado en su implementación, evidenciando las prácticas formales que establece la ley y su aplicación real en la cotidianeidad de los servicios públicos.

VI. EL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS EN CHILE

Las compras públicas en nuestro país se basan en los principios de libre concurrencia de oferentes, igualdad, transparencia y probidad. El proceso de compras públicas es un procedimiento administrativo que regula un acto jurídico de carácter público, bilateral y oneroso, estipulando a su vez, los derechos y obligaciones entre las partes que participen del procedimiento.

Las compras públicas en Chile se rigen por la Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios, que entró en vigencia el año 2003. En 2004 fue aprobado su Reglamento, aplicable a la Administración del Estado.

La Ley N° 19.886 señala en su artículo 6 que "las bases de licitación deberán establecer las condiciones que permitan alcanzar la combinación más ventajosa entre todos los beneficios del bien o servicio por adquirir y todos sus costos asociados, presentes y futuros." En el mismo artículo agrega que "...la Administración deberá propender a la eficacia, eficiencia y ahorro en sus contrataciones." Más adelante, enumera en su artículo 30 las funciones del servicio de la Dirección de Compras y Contratación Pública -dependiente del Ministerio de Hacienda- conocido comúnmente como Chile Compra, entre ellos: "promover la máxima competencia posible en los actos de contratación de la Administración, desarrollando iniciativas para incorporar la mayor cantidad de oferentes."

La Dirección de Compras y Contratación Pública señalada, organiza al mercado público y efectúa los procesos de contratación para su funcionamiento, además, de opera un portal de comercio electrónico que permite a los proveedores ingresar sus ofertas a un catálogo electrónico para que los funcionarios públicos tomen decisiones de compra.

Para el caso de Chile, se emplean los siguientes tipos de contratación: licitación pública, licitación privada, contratación directa y convenio marco. En la primera, se hace un llamado público -de carácter concursal- para convocar a los interesados y sean ellos quienes determinen propuestas, y así, posteriormente, los organismos del Estado seleccionen la alternativa que más se apegue a sus necesidades. Sin embargo, a partir del artículo 19 del

Reglamento que regula esta materia, se estipula que las Bases serán aprobadas por acto administrativo de la autoridad competente, lo que relega al criterio de dicha autoridad la documentación sobre los requisitos, condiciones y especificaciones de la licitación.

La licitación privada, por su parte, también es concursal y ocurre cuando se invita a determinadas personas para que formulen propuestas y luego seleccionar la que más le acomode. Este tipo de licitación, según el artículo 48 del Reglamento, se rige por las normas aplicables a la licitación pública, por tanto, las Bases también serán aprobadas por el criterio de la autoridad competente. En esta forma de adjudicación, la competencia se ve disminuida, ya que, el número de oferentes no puede asegurar, en todos los casos, pluralidad en la oferta. Sobre todo, en los casos en que sólo se cumpla el mínimo de invitados, que es tres posibles proveedores interesados que tengan negocios de naturaleza similar, según el artículo 45 del Reglamento de la Ley N°19.886. De hecho, es posible que esos tres proveedores sean empresas con propietarios en común, lo que mermaría la ecuanimidad y la competencia en el proceso.

Por otro lado, la contratación o trato directo es un procedimiento excepcional, porque se realiza sin la concurrencia de los requisitos para los tipos de contratos anteriores y ocurre cuando no existen suficientes oferentes. Este tipo de adjudicación se presenta sólo cuando concurren las causales establecidas en el artículo 10 del Reglamento, las entidades deberán utilizar trato directo a través de una resolución fundada. Según el artículo 49 de dicho Reglamento, cada Entidad Licitante deberá acreditar la concurrencia de la circunstancia que permite efectuar una contratación directa. Entonces, nuevamente todo lo que involucra la decisión de compra queda bajo el criterio de los mismos licitantes. Si bien las causales del art. 10 del Reglamento permiten limitar este tipo de contrato para no mermar la competencia entre oferentes, de igual forma el trato directo dependerá de una resolución fundada por parte de estos que necesitan de dicho trato. Solo en los casos en que un trato directo supere las 2.500 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) la Contraloría General de la República realizará un examen preventivo de legalidad, en base a la Resolución N° 1.600 de 2008 del órgano contralor que señala que todos los tratos directos bajo este monto no cuentan con la aplicación obligatoria de este examen.

Finalmente, los convenios marco son acuerdos celebrados previa licitación pública a través de Chile Compra, contratando a un proveedor determinado y permitiendo la adquisición de productos o servicios demandados de forma recurrente, simplificando a su vez, el proceso. El artículo 14 inciso 8 del Reglamento, señala que en las Bases de licitación de los convenios marco, la Dirección podrá omitir, fundadamente, la solicitud de garantías de seriedad y de fiel cumplimiento a los oferentes y a los proveedores adjudicados, respectivamente. De esta forma, no sólo no existe mayor competencia a propósito de ser un convenio que contrata por un tiempo prolongado con un solo proveedor, sino que, además, ocurre que, en la práctica, el actual modelo de convenio marco protege a los incumbentes (proveedores que ya cuentan con convenios vigentes), poniendo en desventaja a nuevos proveedores que quieran entrar al sistema. Esto ocurre porque los proveedores en convenio marco se benefician al participar del Catálogo Electrónico de Productos y Servicios, ya que según el artículo 14 inciso 5, las entidades licitantes están obligadas a consultar este catálogo antes de licitar a través de cualquiera de los 4 tipos de contrato de suministros y quienes ya estén en él gozarían de mayores ventajas. En cambio, al nuevo proveedor, sólo le queda estar atento a los llamados de licitación a convenio marco que haga la Dirección de Compras. Adicionalmente, no existe ninguna obligación a contratar al proveedor más económico dentro de un convenio marco. Lo anterior podrá tener como consecuencia la contratación de proveedores "históricos", por costumbre o relaciones de confianza ya establecidos, lo que deja en clara desventaja a nuevos proveedores que podrían entrar en el mismo convenio marco.

Es importante mencionar que en el sistema de compras públicas chileno el tipo de contrato que más se utiliza es la licitación pública con un 53% -seguida de los convenios marco con un 30% (Chile Compra, 2018)- y dado su carácter concursal y de competencia, se reglamenta para que el procedimiento obedezca al mandato por el correcto uso de los recursos públicos.

Respecto a la estructura normativa del sistema de compras públicas en Chile, si bien existe una ley que regula de manera general las compras públicas, gran parte de las materias se regulan en cuerpos reglamentarios o administrativos, los que otorgan una mayor flexibilidad para introducir cambios (...) Específicamente, el modelo normativo por el que Chile optó consiste en regular las materias relacionadas dando preferencia al uso de normas de segundo

nivel jerárquico, esto es, una utilización de normas reglamentarias, condiciones de uso y directivas (Chile Compra, 2017: 39).

El principal objetivo de esta legislación, y que se alinea con los valores públicos que quiere preservar, es contribuir a la eficiencia y transparencia de la gestión pública en la adquisición de bienes y servicios y mejorar las capacidades de compra de los organismos públicos. Sin embargo, a pesar de los valores detrás de la normativa, no existen mayores indicaciones que garanticen incentivos o mecanismos para preservar determinados niveles de competitividad y transparencia en estos procesos. Se menciona este tema sólo en el artículo 30 letra G de la Ley N°19.886, al señalar que la Dirección de Compras debe promover la máxima competencia, según lo establezca el reglamento de contratación de la Administración, desarrollando iniciativas para incorporar la mayor cantidad de oferentes. Además, deberá ejercer una labor de difusión hacia los proveedores actuales y potenciales de la Administración, de las normativas, procedimientos y tecnologías utilizadas por ésta.

VII. FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA (FNE)

La FNE, es el organismo que defiende la libre competencia y advierte sobre ineficiencias, riesgos y un débil control en un mercado que mueve US\$ 10 mil millones anuales,

No es una sorpresa. Tanto para el Observatorio Fiscal y el propio ChileCompra han planteado la necesidad de ajustes significativos al sistema de compras públicas, que anualmente implica desembolsos en torno a US\$ 10 mil millones. Ahora la Fiscalía Nacional Económica (FNE), en su informe preliminar sobre compras públicas, revela múltiples deficiencias y situaciones que atentan contra la libre competencia.

"El sistema de compras públicas de Chile ha cumplido su ciclo y se necesita una reforma que lo modernice para que el Estado pueda elegir y enfrentar mercados competitivos, obteniendo así ahorros muy sustantivos". Tras recibir comentarios del público, el estudio será enviado como recomendación al Ministerio de Hacienda.

La FNE analizó una muestra representativa de cómo los diversos organismos públicos compran lo que necesitan para cumplir sus objetivos, bajo las distintas modalidades. El resultado: un gran volumen de actos administrativos (solo en licitaciones son unas 500 mil anuales) con mecanismos de control inexistentes o sobrepasados, que implican costos más

altos, ineficiencias y riesgos de corrupción, para no hablar de los peligros en materia de libre competencia.

VIII. PROBLEMAS EN LAS COMPRAS

Las distintas reparticiones del Estado compran mediante licitaciones públicas, eligiendo proveedores en los llamados "convenios marco" (que agrupan a empresas preseleccionadas del mismo rubro) o excepcionalmente mediante trato directo, para lo cual deben cumplirse ciertas condiciones.

Y aunque un uso más masivo de las licitaciones indicaría mayor competencia, la investigación detalla que en el 40% de licitaciones hubo dos o menos competidores. Esto responde a una planificación deficiente de las compras y limitaciones a la competencia que se establecen en las bases. Por ejemplo, se licita la adquisición de lápices, pero se exige una marca determinada, país de origen o cierta calidad, pero sin definirla, lo que queda al arbitrio del comprador.

En el caso del convenio marco, que buscan agilizar los procesos de compra, la FNE estima que "no han funcionado de manera competitiva". De hecho, 78% de las empresas postulantes a integrar un convenio marco son seleccionadas, lo que implica que no es necesario ofrecer precios bajos para ser parte. El organismo estima que un diseño que priorice la libre competencia para este tipo de convenios podría haber ahorrado entre US\$ 240 millones y US\$ 805 millones anuales al Estado.

El trato directo, que por definición no es un mecanismo competitivo, tiene aún más problemas. En el 58% de los casos analizados, los organismos públicos incumplieron el estándar que permite justificar su uso, acudiendo a esta fórmula por mala planificación o por favoritismo.

La FNE sugiere diversos ajustes para mejorar los mecanismos de compra, pero también para fortalecer la institucionalidad. Esto porque el sistema de control y monitoreo de los procesos de compra realizados por las entidades públicas afectas a la Ley N°19.886 aparece sobrepasado.

Tras detectar diversos incumplimientos respecto de las obligaciones legales, normativas y establecidas en dictámenes de la Contraloría respecto de las compras públicas, la FNE no encontró registros públicos de sanciones a funcionarios públicos que las infringieron. O no existen sanciones, o no son públicas o la fiscalización es insuficiente.

Sobre este tema, se propone dotar a ChileCompra de facultades regulatorias. Al carecer de ellas, en la actualidad "todas las instrucciones que emite son más bien de carácter voluntario para los organismos públicos". También plantea diversas opciones para robustecer el sistema de fiscalización, que junto a la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento "son esenciales para que se cumpla en forma efectiva cualquier regla que se emita".

Un tema no menor y de futuro: la urgente modernización de la plataforma de compras públicas, que no fue diseñado con una lógica digital sino más bien de papel, con contratos que se escanean y se suben, por ejemplo. Es clave, avanzar en que toda la documentación esté en formatos interpretables por computadores para evitar inconsistencias, simplificar procesos, además de reducir los tiempos y costos.

IX. RETOS Y NECESIDADES

Entre los principales desafíos identificados, ChileCompra ha identificado las siguientes preguntas:

¿Cómo mejorar la calidad de la información?

¿Cómo obtenemos información necesaria para los principales procesos de negocios?

¿Cómo aprovechar de mejor forma la información disponible para tomar decisiones globales sobre el mercado?

¿Cómo disponer de información estructurada, en vez de documentos en el proceso de compra?

¿Cómo tener mecanismos efectivos de validación de datos en todos los soportes (estructurado, no estructurados)?

LOGROS Y DESAFÍOS

Cada compra pública responde a una necesidad concreta de la ciudadanía que es provista a través de los servicios del Estado, abriendo un mercado público de miles de oportunidades a personas y empresas de todos los tamaños en todo el país.

X. FOCOS ESTRATÉGICOS

Misión

Generar eficiencia en la contratación pública con altos estándares y probidad y transparencia.

Maximizar la Eficiencia

Entregar un buen Servicio

Visión

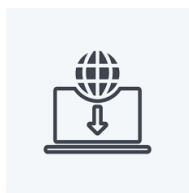
Transformar la contratación pública para potenciar un Estado moderno, eficiente y efectivo para los ciudadanos

Inteligencia de Negocio

Excelencia organizacional

Fomentar la integridad de todos los actores del
Sistema de Compras Públicas

XI. MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL



Transformación digital.

En el 2022 se inició el proceso de implementación de Ley de Transformación Digital.

DOCDigital está operativo con más de 238 documentos enviados y 292 recibidos.



Medición de índice de innovación.

Su primera medición, ChileCompra calificó como organización madura en capacidades para innovar y entregar servicios acordes a las necesidades de sus usuarios, con un puntaje de un 68,9%.



Sistema de gestión de calidad y certificación ISO 9001:2015

Sistema de gestión de calidad, implementado desde el 2010, ha certificado el 100% de sus procesos de negocio. Vigente hasta febrero de 2025.



Enfoque de género.

En 2022 se inicia levantamiento para la inclusión de enfoque de género en los procesos internos.

XII. PROYECCIÓN A FUTURO

- Contar con DOCDigital operativo al 100%.
- Fortalecer los procesos internos a través de la medición y estándares de calidad.
- Mayor participación en la red de innovadores públicos y fortalecimiento de capacidades internas mediante programa de mentoría.
- Implementación de programa de género y MEI asociadas.
- Implementación de programas internos para estado verde y calidad y experiencia usuaria.

XIII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Los beneficios esperados provendrían de dos fuentes. Por una parte, se reducen las barreras de entrada a los proveedores, lo que aumentaría la posibilidad de participación para el sector de pequeñas y medianas empresas, y por consiguiente debiese aumentar la competencia. Por otra parte, la propuesta mejora la capacidad de identificación de proveedores cuestionables por parte de los organismos compradores. En su conjunto, se busca aumentar el grado de eficiencia en la asignación de proveedores, pues debería haber más oferentes y de mejor calidad.

En términos de costos, se tiene que considerar los costos de la modificación de la regulación, y los costos asociados a la creación, mantención y actualización del servicio de proveedores sancionados.

Para la implementación de las propuestas, se presenta un plan de trabajo de acuerdo con la importancia del efecto del sistema de compras públicas.

Lo que se cree sustancial son aquellas que se consideran determinantes para la mejora de la eficiencia del sistema, pues atacan a los incentivos y a los problemas de fondo que se observan en el régimen actual. Por lo tanto, sólo la implementación temprana de estas propuestas puede llevar al sistema a mayores niveles de eficiencia, pues son las condiciones necesarias para que el resto de las propuestas puedan generar beneficios significativos.

XIV. PROPUESTAS SUSTANCIALES

Las propuestas sustanciales que debiesen priorizarse para aumentar la eficiencia en las compras y contrataciones públicas son:

- Posibilitar traspasos en el presupuesto para fomentar el ahorro real en los gastos corrientes de las compras públicas. Disminuye los incentivos a gastar los recursos al final del año y aumenta los incentivos al ahorro de los encargados de las compras públicas.
- Aumentar las exenciones de auditoría ex-ante para compras públicas. Reduce los tiempos e incertidumbre de los procedimientos de compra. Más importante aún, reduce los incentivos a fragmentar las compras.

- Creación de una carrera de desarrollo profesional sobre adquisiciones públicas. Reduce el problema de agencia, pues aumenta los incentivos a tener compradores públicos altamente calificados y que sean responsables de las decisiones de adquisiciones. Mejora la gestión de compra y aumenta el ahorro.
- Instalar la práctica de realizar adquisiciones conjuntas a través de diversos mandatarios. Aumenta los incentivos a realizar compras de mayor volumen y aprovechar las economías de escala de las adquisiciones.

XV. PROPUESTAS COMPLEMENTARIAS PARA LA MEJORA.

Las propuestas complementarias son aquellas que tienen un impacto menor a las propuestas sustanciales, pero que atacan diversos problemas que afectan la eficiencia. Estas propuestas debiesen ser implementadas ya sea en conjunto o después de las propuestas sustanciales, de manera de potenciar las ganancias de eficiencia, estas son:

- Crear roles de gestores de categoría y peritos de adquisiciones. Reduce el problema de agencia y provee experiencia y conocimiento para las decisiones de compra.
- Vincular la planificación de las adquisiciones con el control de la ejecución presupuestaria. Disminuye las ineficiencias en la planificación y ejecución del presupuesto.
- Fomentar la práctica de realizar consultas al mercado. Reduce las asimetrías de información del proceso de compras públicas y aumenta la probabilidad de tener adquisiciones exitosas.
- Incorporar nuevos procedimientos administrativos de adquisición. Aumenta la flexibilidad a la ejecución de la compra, reduce los costos de negociación y potencia la agregación de demanda.
- Definir las reglas para aceptar ajustes de contratos durante su ejecución. Reduce la asimetría de información y la incertidumbre si fuese necesaria una modificación de contrato.

XVI. CONCLUSIONES

Se ha revisado el sistema de compras y define los espacios de intervención para mejorar los niveles de eficiencia. Así, se comienza con una revisión el sistema de compras públicas del país, desde sus orígenes y configuración actual. La relevancia de esta sección radica en que se explora el sistema de compras públicas más allá de ChileCompra, pues suele pensarse que el único sistema de compras es ChileCompra, siendo esta institución sólo uno de los actores facultados para la administración de compras y contrataciones públicas.

Adicionalmente, se presenta la teoría de agencia en las compras públicas, especificando a los actores que tienen el rol de agente y/o principal. De esta sección se desprende que en un sistema de compras públicas existe más de un agente y de un principal y sucede que hay más bien una cadena de agentes y principales. Esto sería crucial si se quiere aumentar la eficiencia, pues se debe distinguir en qué etapa de la cadena de agente-principal se desea intervenir.

Posteriormente, este estudio profundiza los incentivos y los efectos en la eficiencia del sistema del comportamiento tanto de los agentes como de los principales. Así, se identifica el comportamiento oportunista de los contribuyentes; comportamiento burocrático, aversión al riesgo y bajo nivel del esfuerzo por parte de los agentes públicos, entre los que se destacan los funcionarios de compras, funcionarios del Estado, Ministerio de Hacienda y ChileCompra; y finalmente, se reconoce la colusión tanto entre comprador-proveedor y entre proveedores.

Por último, se ofrecen una serie de recomendaciones, de manera de disminuir los problemas de agencia y alinear los incentivos para la búsqueda de eficiencia conjunta. Entre las propuestas se destacan las propuestas sustanciales y propuestas complementarias, dependiendo de los incentivos y problemas que pueden en alguna medida corregir.

Las propuestas complementarias, aunque con un impacto menor, ayudan a corregir una serie de ineficiencias del sistema. Entre este tipo de propuestas se destacan: (i) crear roles de gestores de categoría y peritos de adquisiciones; (ii) vincular la planificación de las adquisiciones con el control de la ejecución presupuestaria; (iii) fomentar la práctica de realizar consultas al mercado; (iv) incorporar nuevos procedimientos administrativos de

adquisición; (v) definir las reglas para aceptar ajustes de contratos durante su ejecución; y (vi) fomentar la aplicación del principio de buena fe y sanciones por su infracción.

Se considera fundamental proceder a la implementación de las propuestas sustanciales en primer lugar, pues sin la alineación de los incentivos presentes tanto para los compradores como proveedores, las ganancias de eficiencia serían limitadas.

MÓDULO 5

I. INTRODUCCIÓN

La transparencia en los procesos de compras públicas es fundamental para garantizar la eficiencia, equidad y legalidad en el uso de los recursos públicos. En este contexto, las comunicaciones desempeñan un papel crucial al facilitar la apertura y visibilidad de dichos procesos. La importancia de las comunicaciones en la transparencia de las compras públicas radica en varios aspectos clave.

En primer lugar, las comunicaciones transparentes promueven la igualdad de oportunidades para los participantes en los procesos de adquisición. Al proporcionar información clara y accesible sobre los requisitos, plazos y criterios de selección, se asegura que todos los proveedores tengan las mismas posibilidades de competir de manera justa. Esto contribuye a prevenir prácticas discriminatorias y fomenta la participación de una amplia gama de proveedores, incluyendo pequeñas y medianas empresas.

Además, las comunicaciones transparentes fortalecen la rendición de cuentas de las entidades gubernamentales. Al mantener a los interesados informados sobre cada etapa del proceso de compras, se genera confianza en la gestión de los recursos públicos y se permite una supervisión más efectiva por parte de la sociedad civil, los medios de comunicación y otros organismos de control. La transparencia en las comunicaciones también actúa como un elemento disuasorio contra la corrupción, ya que reduce las oportunidades de prácticas ilícitas al exponer los procedimientos a la luz pública.

Otro aspecto relevante es la eficiencia en la ejecución de los procesos. La comunicación efectiva agiliza la interacción entre los compradores y los proveedores, reduciendo posibles malentendidos y facilitando la resolución de dudas o problemas en tiempo real. Esto no solo acelera el ciclo de compras, sino que también mejora la calidad de las propuestas y contribuye a la toma de decisiones informadas.

II. OBJETIVO GENERAL

Analizar el actual comportamiento de los procesos de compras públicas en el aparato público, mostrando sus deficiencias y eficacias, tanto en normativa como en metodologías. Revisar la

gestión de gobierno para las mejoras del sistema de compra de bienes y adquisiciones de servicios y, reflexionar respecto de las políticas públicas que se podrían aplicar en un futuro para modernizar la gestión de compras.

III. OBJETIVO ESPECÍFICO

Establecer la relación entre comunicaciones públicas y la transparencia en los procesos de compras públicas en Chile, en especial los desafíos que debe enfrentar el Estado al momento de determinar una política pública respecto del manejo de las comunicaciones y la forma en que esto afecta la gestión de eventos críticos o de crisis a nivel nacional, relacionado especialmente con la transparencia.

IV. FAKE NEWS Y LA TOMA DE DECISIONES

Disponer de un pensamiento crítico e independiente es clave a la hora de tomar decisiones de forma libre. Las fake news, por su naturaleza, el contenido y objetivo que persiguen, impiden la construcción de un juicio racional y bien formado. Al no disponer de base fáctica, distorsionar la realidad y desprestigiar aquellas informaciones contrarias a estas noticias falsas, condicionan de forma negativa la toma de decisiones de los individuos que consumen este tipo de contenidos. La base de pensamiento de la ciudadanía se puede ver afectada por la proliferación de estas noticias falsas. Debido a que no cuentan con toda la información a la hora de formar un juicio propio, la calidad del resultado de sus acciones no será la misma que si tuviesen total conocimiento del tema en cuestión. Un ciudadano no es libre a la hora de decidir si la lógica que sigue cuando actúa se rige por informaciones o conocimientos falsos, que son propagados por las fake news.

El auge de las noticias falsas ha supuesto, por lo tanto, un golpe a la calidad de la democracia, debido a la influencia de éstas en los procesos de elección de los candidatos y la desinformación que imprimen en la opinión pública respecto a los asuntos públicos. Una opinión pública bien formada, que disfrute de un pensamiento crítico y libre, es beneficiosa para la democracia, ya que dispondrá de una gran variedad de puntos de vista con respecto a los temas a debate en las políticas públicas, de forma que será difícilmente manipulable y maleable. Este grupo se moverá más por argumentos racionales que sentimentales. Por el

contrario, una opinión pública desinformada, cuya lógica se base en informaciones falsas y de fuente desconocida, tenderá a ser manejable por quienes dominen una retórica sentimental.

En resumen, la calidad de la información que maneja la opinión pública repercutirá en la capacidad de esta de formar un pensamiento crítico y libre. Las fake news se oponen a este principio, al primar los contenidos sensacionalistas sobre las noticias contrastadas y racionales. Una democracia sólida no se puede explicar sin una opinión pública bien informada, que fomente un debate rico y que dé lugar a políticas públicas que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía.

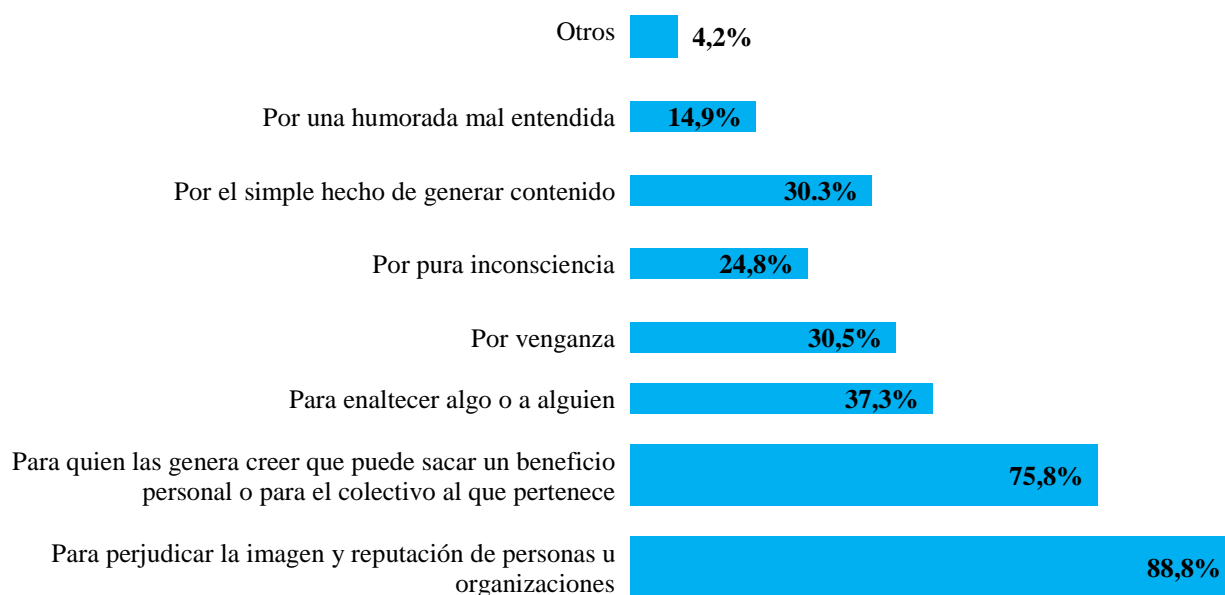


Imagen 6: *¿Por qué se generan las noticias falsas?*

Las dos opciones con más peso por las que se generan noticias falsas son “para perjudicar la imagen y reputación de personas u organizaciones” y “para quien las genera creer que puede sacar un beneficio personal o para el colectivo al que pertenece” y tan solo un porcentaje muy pequeño “por una humorada mal entendida”.

V. LA POLARIZACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA

La polarización de la opinión pública es otra de las consecuencias de la proliferación de las noticias falsas, unida a la tendencia de las redes sociales en segmentar las noticias atendiendo a criterios de filiación de sus usuarios. Como vimos plataformas como Facebook promueven la construcción de comunidades sólidas diferenciadas según los temas que tratan, dentro de

las cuáles se encuentran grupos con opiniones o posturas muy marcadas. Estos puntos de vista son muy difíciles de modificar, incluso rechazan informaciones o publicaciones contrarias a esa forma de pensar. De esta manera, esas comunidades se configuran como un espacio cerrado en el que se comparten contenidos enfocados a reforzar esa ideología común y se censura toda aquella publicación que ponga en duda la idea que defiende dicho grupo. Dentro de estas cámaras de eco no existen posturas intermedias, ya que los miembros de las mismas publican contenido que solo favorece su posición ideológica, negando o atacando la existencia de aquellas opiniones contrarias. Las noticias falsas encuentran en estos nodos digitales, como vimos en la introducción, un terreno propicio para su cultivo y expansión. Actúan como reafirmantes de opiniones dentro del grupo y como armas arrojadas a quien piensa distinto. De esta forma, se polariza la forma de pensar y fomenta la división en dos polos de pensamiento, dos extremos antagónicos. "Los usuarios adquieren información que refuerza su narrativa preferida, incluso aunque contenga afirmaciones falsas, e ignoran la información disidente".

La polarización de la opinión pública tiene consecuencias muy negativas para el debate público también, ya que castiga aquellas posturas que tratan de buscar una opinión más racional y no coinciden con lo que promulgan ambos extremos. Si los dos polos se atacan mutuamente, las personas que defienden argumentos racionales sufren la descalificación de ambos extremos. De esta forma, se desplazan las posturas intermedias del debate por parte de los dos polos, que quedan como únicos puntos de vista referenciales. Esto da lugar a una radicalización del debate público, al fomentar los extremismos en detrimento de posturas racionales que enriquezcan dicho debate.

VI. LAS COMPRAS PÚBLICAS EN CHILE: COMUNICACIÓN PÚBLICA

El portal ChileCompra fue diseñado entre los años 1998 al 2002, es un sistema que permite informar las demandas y los resultados de las contrataciones de bienes y servicios del Gobierno, con distintas funcionalidades para los proveedores y público en general.

El Estado requiere de insumos para su funcionamiento y para prestar servicios a la ciudadanía a lo largo de todo el país. Ministerios, hospitales, municipios y Fuerzas Armadas, entre otros

850 organismos públicos, necesitan desde alimentos perecibles y no perecibles, artículos de escritorio y computadores, hasta servicios de hotelería, tratamientos médicos y transporte, entre otros.

Para comprar y contratar lo que necesita, las entidades utilizan la plataforma transaccional de ChileCompra, www.mercadopublico.cl, que reúne en un solo lugar la demanda de los compradores públicos y la oferta de miles de proveedores.

Así, la Dirección ChileCompra es la institución encargada de administrar esta plataforma, funcionando con un marco regulatorio único, basado en la transparencia, la eficiencia, la universalidad, la accesibilidad y la no discriminación.

Se trata de un servicio público descentralizado, dependiente del Ministerio de Hacienda, y sometido a la supervigilancia del Presidente de la República. Fue creado con la Ley de Compras Públicas N° 19.886 y comenzó a operar formalmente el 29 de agosto de 2003.

La Dirección ChileCompra busca generar eficiencia en la contratación pública con altos estándares de probidad y transparencia, a través de la plataforma de Compras Públicas, que conecta las necesidades de compra de los Organismos Públicos con la oferta de los Proveedores.

El sistema de información ofrece a los compradores un marco de compras eficiente, transparente y a los proveedores, un espacio para ofertar sus productos y servicios, con reglas y herramientas comunes.

Vela por el buen uso de los recursos públicos en las compras del Estado a través de compras colaborativas de los organismos, dispone de una Tienda Electrónica de Convenios Marco dentro de www.mercadopublico.cl que contiene productos y servicios estandarizados y de alto uso por parte de los organismos del Estado, los cuales son licitados por ChileCompra mediante el mecanismo de Licitación Pública para obtener mejores precios, disminuir la burocracia y aumentar la competitividad.

Asimismo, la Dirección ChileCompra asesora a organismos del Estado en la generación de compras coordinadas y/o conjuntas, con el fin de agregar demanda mediante un procedimiento competitivo para lograr ahorros y reducir costos de transacción.

Por otra parte, se dispone de otras herramientas como Compra Ágil, una modalidad de compra abierta, de amplio acceso y competitiva en la que los organismos públicos pueden adquirir de manera expedita a través de www.mercadopublico.cl bienes y/o servicios por un monto igual o inferior a 30 Unidades Tributarias Mensuales, UTM (artículo 10 bis de este Reglamento).

VII. ENTIDADES QUE USAN SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS.

Además de servicios de capacitación gratuita y en línea, tanto para compradores públicos como para empresas que estén interesadas en participar del mercado de las compras públicas y transformarse en proveedores del Estado.

Según la Ley 19.886 de Compras Públicas, los organismos del Estado deben realizar sus adquisiciones a través de Mercado Público. ¿Quiénes? Las entidades que se rigen por esta normativa entre las que se cuentan los ministerios, subsecretarías y los servicios públicos dependientes de cada uno de ellos, además de municipalidades, universidades estatales, hospitales y servicios de salud; la Contraloría General de la República y las Fuerzas Armadas de Orden y Seguridad.

El Poder Judicial, el Congreso Nacional, el Ministerio Público el Banco Central y las Empresas Públicas creadas por ley, no tienen la obligación de utilizar la plataforma. Sin embargo, bajo el principio de transparencia, algunos de estos han accedido voluntariamente a transar en nuestra plataforma, como es el caso de la Cámara de Diputados, el Senado, el Consejo Resolutivo de las Asignaciones Parlamentarias y la Corporación Administrativa del Poder Judicial. Asimismo, la Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas - Emaza, las Empresa Portuarias de Antofagasta e Iquique, Metro S.A, y las Fundaciones La Familia, Orquestas Juveniles e Infantiles de Chile y Prodemu.

En total suman más de 850 organismos que pueden comprar de forma autónoma a través de nuestra plataforma, sea por la modalidad de Convenio Marco, licitaciones públicas o privadas o tratos directos.

El Sistema de Compras Públicas de Chile, es el conjunto de instituciones (normas), organismos públicos, prácticas y objetivos cubiertos por la ley N° 19.886, con excepción de los municipios. Por lo tanto, quedan también fuera su alcance las obras públicas y consultorías licitadas por el MOP y las obras públicas licitadas por los SERVIU.

La Ley de Compras mencionada entró en vigencia en el año 2003 y en 2004 fue aprobado su Reglamento, el cual ha tenido posteriormente numerosas modificaciones. Su propósito fundamental, de acuerdo con lo señalado por el Ministerio de Hacienda, fue "Contribuir a la eficiencia y transparencia en la gestión pública en la adquisición de bienes y servicios mediante la apertura del mercado de las compras públicas y la mejora de las capacidades de compra de los funcionarios encargados de las mismas, a los que se juzgaba como probos, pero carentes de conocimientos en materias específicas requeridas para ejecutar las compras. Con la entrada en vigencia de la Ley se creó la Dirección de Compras y Contratación Pública (DCCP o Dirección ChileCompra). Significo también que las compras públicas se realizaran en un sistema electrónico disponible sin costo para todos los usuarios a través de Internet.

Por su parte, la incorporación de los organismos públicos fue gradual desde 350 instituciones el 2003 a más de 650 el 2016 incluidos los Ministerios, intendencias, las municipalidades, hospitales públicos, FAs., las policías, universidades estatales, entre otros. Los montos transados han sido crecientes, excepto en los dos últimos años (2015-2016) que se han mantenidos estables en una cifra de \$6.8 billones (4,2% del PIB) con 95.000 proveedores que han transado al menos una oferta en los últimos 12 meses.

VIII. EVALUACIONES SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS

El Sistema de Compras Públicas ha sido sometido a diversas evaluaciones internacionales y también nacionales, entre las primeras destacan el CPAR 2004 y CPAR 2008 cuya responsabilidad ha recaído en el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), respectivamente. Respecto de esta última evaluación, se concluyó que Chile contaba con un sistema de Compras y Contrataciones Públicas robusto, electrónico, moderno y eficiente, a través del cual se realizaban transacciones de la mayor parte de las compras y contrataciones públicas del país. Sin embargo, se planteó como pendiente consolidar la relación entre los sistemas de compras de los servicios y los sistemas de gestión presupuestaria; en particular, el Sistema de Gestión Financiera del Estado (SIGFE).

Entre las evaluaciones nacionales se destacan la que realizó la Comisión de Perfeccionamiento de las Compras Públicas el año 2013, la evaluación comprensiva del gasto institucional de la DCCP el año 2015, entre otras, que se detallan en el Contexto País de este informe. Es claro que la presente evaluación se inserta dentro de este contexto y obedece a la necesidad de establecer evaluaciones sistemáticas y recurrentes con indicadores y métricas claras necesarias para el mejoramiento del Sistema de Compras Públicas.

La Metodología MAPS (Methodology for Assessing Procurement Systems) desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y bancos multilaterales, es un instrumento muy utilizado para evaluar los sistemas de contrataciones públicas en distintos países del mundo y fue sometido durante el año 2016 a un proceso de revisión para adaptarlo a los retos actuales. Esta revisión tuvo como eje algunos principios fundamentales que deben guiar el diseño y el funcionamiento de los sistemas de compras públicas, tales como el valor por el dinero, la transparencia, la equidad y el buen gobierno. Adicionalmente, se integraron elementos de contexto para asegurar que la aplicación del MAPS contribuya a lograr una mayor efectividad en las compras públicas. Entre estas consideraciones están los objetivos nacionales de política pública, incluyendo áreas como el desarrollo sostenible, el apoyo al sector privado, la reforma del servicio civil, etc.

Un aspecto medular de la Metodología MAPS lo constituye su Sistema de Indicadores el cual descansa en cuatro pilares:

1. Marco Legal, Regulatorio y de Políticas.
2. Marco Institucional y Capacidad de Gestión.
3. Operaciones de Adquisiciones y Prácticas de Mercado.
4. Rendición de Cuentas, Integridad y Transparencia.

Cada pilar tiene un número de indicadores y subindicadores a ser evaluados, estos a su vez se componen de criterios que orientan la evaluación.

El proceso de revisión del MAPS es un esfuerzo cooperativo de un grupo de trabajo que incluye tanto a países como a organismos internacionales. Con el objetivo de asegurar una amplia participación y contribuciones tanto del sector público como del privado, incluyendo a la sociedad civil, y de testear la nueva metodología en condiciones reales, se llevaron

adelante una serie de consultas públicas, y se están realizando actualmente evaluaciones en fase piloto en Chile, Noruega y Senegal.

A finales de 2016, el Gobierno de Chile, y en particular ChileCompra, ha tenido una activa participación en el grupo de trabajo para la revisión del MAPS a través de la dirección de dicha institución y funcionarios, ha solicitado que el país pueda ser incluido dentro del grupo de países en los cuales se realizaría la evaluación en fase piloto. Esta participación es una señal del compromiso del país, no sólo con la construcción colaborativa de una herramienta de evaluación robusta y validada a nivel internacional, sino también con la mejora y el fortalecimiento de su sistema de contrataciones públicas. Para ello ha solicitado el apoyo del BID.

Este ejercicio sirve para obtener información sobre la situación actual del sistema de compras públicas de Chile y para ayudar a identificar sus fortalezas y debilidades para lograr mejoras en su capacidad. La evaluación ha sido muy importante para tener un diagnóstico preciso sobre los resultados de las reformas implementadas en los últimos años en el país, y fundamentalmente para identificar un conjunto de brechas que todavía presenta el sistema respecto de las mejores prácticas internacionales, así como una serie de acciones que puedan contribuir a cerrarlas. De este modo, el resultado de la evaluación es un insumo fundamental para la preparación de un plan de reformas que el país debería encarar para fortalecer su sistema de adquisiciones públicas.

Adicionalmente, la evaluación piloto ha permitido detectar algunas debilidades de la nueva versión de la metodología y proporcionar información y sugerencias que serán enviadas al grupo de trabajo de revisión del MAPS para que se evalúe su inclusión en la versión final de la metodología.

Las compras públicas son una de las actividades más vulnerables al mal uso de los recursos públicos de hecho, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) el 57% de los casos de soborno tienen relación con las compras gubernamentales. Es por ello por lo que la misión de ChileCompra sea generar eficiencia en la contratación pública velando por altos estándares.

IX. RESPONSABILIDAD Y DISPONIBILIDAD DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS.

RESPONSABILIDAD

La Dirección de Compras y Contratación Pública no se hace responsable por errores, omisiones caídas cero temporales del sistema provocados por cualquier causa, propios o de terceros, ni por cualquier inexactitud, error u omisión de la información distribuida a través de este, ni de la oportunidad y contenidos de los correos electrónicos que este Sistema genere. Se deja constancia que la información y contenido de los documentos publicados es de responsabilidad de usuarios que las publican y envían.

Asimismo, no será responsable por la interrupción en la recepción de e-mails producto de la intervención de algún ISP (Internet Service Provider), ni garantizará los tiempos de respuesta del Sistema, más allá de la puerta de sus servidores en los que se encuentra alojado el software del sistema de Información.

La veracidad, integridad y completitud de la información será responsabilidad del usuario que la ingresa en www.chilecompra.cl, para lo cual se atenderá a las claves de acceso bajo las cuales se publica la información.

La Dirección de Compras y Contratación Pública no será responsable de los actos contratos (incluyendo convenios marco) que se generen entre los Organismos Públicos (demandantes) y los Proveedores (oferentes), como consecuencia de la utilización de www.chilecompra.cl, como tampoco de la fijación de criterios de evaluación, ni de los resultados en los procesos de adquisición que se lleven a cabo a través del Sistema.

Tampoco será responsable de los virus que puedan contener los documentos que adjuntan los usuarios del sitio. Será responsabilidad de cada usuario velar por que los archivos que sube al sitio no tengan virus de ninguna especie.

Las estadísticas e informes disponibles en www.chilecompra.cl son meramente referenciales y no comprometen a la Dirección de Compras y Contratación Pública ni al Estado de Chile.

DISPONIBILIDAD

El Sistema de Información cuenta con un servicio de provisión de plataforma tecnológica de alta disponibilidad, razón por la cual las indisponibilidades, sean totales o parciales son excepcionales y no habilitarán a los Organismos Públicos a efectuar sus procesos de contratación fuera del Sistema de Información, salvo en los casos especialmente establecidos en la legislación vigente.

En efecto, las indisponibilidades que se prolongan por breves períodos sólo generan la necesidad de volver a ejecutar la parte del proceso pendiente, pero no justifican que el mismo se realice por otros medios.

La Dirección de Compras informará oportunamente cuando la plataforma o alguna de sus funcionalidades se encuentren parcial o totalmente fuera de servicio.

Asimismo, acreditará caídas de Sistema que se prolonguen por más de 24 horas seguidas, las que podrán ser consideradas, a juicio de cada Organismo Público causal suficiente para ejecutar el proceso o etapa de este fuera del Sistema de Información. Dichas acreditaciones serán informadas diariamente.

X. COMUNICACIÓN DIRECCIÓN COMPRAS PÚBLICAS CON USUARIOS SISTEMA CHILECOMPRA.

1) Correos electrónicos enviados por el sistema de información a proveedores durante el proceso de contratación

El medio oficial de publicación de las Oportunidades de Negocio o procesos de contratación es el Sistema de Información www.chilecompra.cl, en cada uno de sus ambientes.

Los correos electrónicos, enviados por el Sistema de Información, constituyen una facilidad de aviso de alerta, por tanto, no corresponden al medio oficial de publicación. Por ello, es recomendable revisar periódicamente el Sistema de Información en las páginas que corresponden, en particular en el Escritorio del Proveedor, para informarse de las etapas y desarrollo de los procesos de adquisición, que han sido previamente seleccionados por el proveedor para recibir información y mensajería.

Lo anterior, dado que el sistema de información sólo notificará por correo electrónico aquellos procesos de adquisiciones que han sido filtrados o configurados por el propio proveedor.

Los principales correos electrónicos de alerta que genera el Sistema de Información a los proveedores, y que los proveedores pueden filtrar o configurar, son los siguientes:

- **Publicaciones:** Correo resumen o correo uno a uno que se envía a todos los proveedores inscritos en el o los rubros seleccionados por el Organismo Público al momento de publicar, siempre que los proveedores lo hayan así configurado. Cada proveedor podrá elegir una u otra modalidad.
- **Modificación de adquisiciones:** Este correo se envía cada vez que ocurre un cambio en las bases o términos de referencia publicados. La notificación de modificación es enviada sólo a los proveedores que hayan seleccionado la opción de seguimiento del proceso.
- **Adjudicación:** Este correo se envía cuando son publicados en el sistema de información los resultados del proceso. Esta notificación es enviada sólo a los proveedores que hayan seleccionado la opción de seguimiento del proceso.
- **Orden de Compra:** Este correo se envía al proveedor en el momento en que el organismo público le envía la orden de compra; cuando le solicita la cancelación de ella o cuando se cancela su envío.
- **Notificación a proveedores descartados:** en las etapas del proceso de adquisición. Este correo se envía a todos los proveedores descartados del proceso respectivo. Esta notificación es enviada sólo a los proveedores que hayan seleccionado la opción de seguimiento del proceso.

Es importante destacar que la lista de participantes en una adquisición puede variar durante el período de publicación, como resultado de la incorporación de nuevos proveedores a través de la funcionalidad de activar ID.

2) *Centro de ayuda chile compra*

A través del centro de ayuda <https://ayuda.mercadopublico.cl/>, se promueve la autorización mediante secciones de ayuda, tutoriales e infografías y formularios con clave única para realizar requerimientos, manteniendo con ello una comunicación directa con los usuarios del sistema, entregando la información solicitada de manera inmediata y que permita la correcta utilización del sistema.

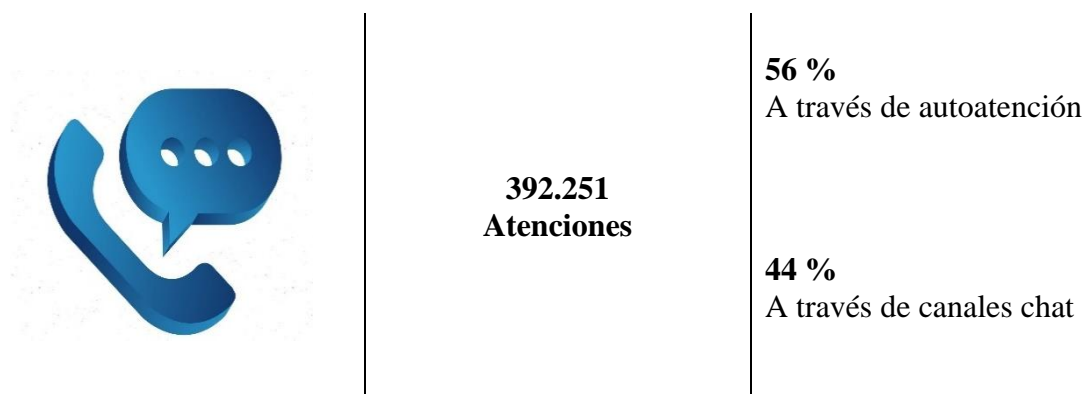


Imagen 7: Atenciones Centro de Ayuda año 2022

3) *Reclamos Proveedores*

Los reclamos de proveedores resultan en otra método por el cual se comunican con el Estado, para hacer valer sus derechos respecto de los procesos de adquisiciones a través de www.chilecompra.cl.

La Dirección de Compras y Contratación Pública derivará dichos reclamos a los Organismos Públicos aludidos, para que respondan de manera completa y oportuna a los reclamantes. Sin embargo, no es la responsable de los contenidos y alcances de dichas respuestas. En caso de disconformidad por parte del reclamante, éste podrá reactivar el reclamo, siguiendo el mismo conducto a través del sistema de información.

Los Organismos Públicos son los responsables de emitir respuestas completas, precisas y oportunas, a todos los reclamos que se realicen en su contra, aun cuando quien lo efectúe no haya participado directamente en el proceso cuestionado.

La Dirección de Compras y Contratación Pública, podrá derivar los reclamos a las instancias contraloras, fiscalizadoras o judiciales, atendido la entidad y gravedad del reclamo presentado.

4) *Encuesta Cadem a proveedores del estado*

El Estado, como parte de su estrategia de comunicación encarga periódicamente a entes no gubernamentales la aplicación de encuestas. En el año 2018 se encargó a CADEM la aplicación del trabajo de campo de una encuesta para conocer las percepciones y experiencias respecto a prácticas anticompetitivas en la compra y contratación pública, así como la existencia de problemas en el proceso.

De esta manera, se realizaron 2.288 entrevistas a proveedores registrados (asociados fundamentalmente a los rubros de "Construcción", "Comercio al por mayor y menor, Reparación de vehículos automotores y motocicletas" y "Otras actividades de servicios") de un universo de 64.305 proveedores, con un margen de error del 2% y con 95% de confianza.

Los datos mostraron que la experiencia en el Mercado Público chileno se considera en su mayoría como buena o muy buena (66%), fundamentalmente entre las empresas medianas y grandes y que llevan más tiempo ofertando sus bienes y/o servicios al Estado.

No obstante, a nivel específico se evidencian dificultades asociadas a la elaboración de bases dirigidas con características específicas que posee un proveedor determinado (79%) o la existencia de reclamos y preguntas sin respuesta por parte de las instituciones públicas (73%).

A cerca de la competencia en el proceso licitatorio, se evalúan positivamente (con notas 6 y 7) el lenguaje utilizado para explicar el producto y/o servicio requerido (36% de los entrevistados) y los plazos establecidos para el proceso de adjudicación (35% con nota 6 y 7). En contraposición, las categorías peor evaluadas son las especificaciones técnicas presentes en las bases (46% evalúa con notas entre 1 y 4) y los aspectos económicos sobre el producto o servicio con un 48% entre las notas 1 y 4.

5) *Entrevistas a proveedores: las compras públicas desde la visión de los proveedores*

CADEM un análisis cualitativo de un conjunto de entrevistas aplicadas a 43 oferentes o proveedores con el objetivo de comprender la manera en que opera el sistema de compras públicas en el país y así identificar las principales dificultades que éstos enfrentan.

Se observó que las apreciaciones distan de ser homogéneas, toda vez que ellas se ven influenciadas por la experiencia que cada proveedor ha tenido al contratar con el Estado. No obstante, se identifican como nudos críticos la excesiva burocracia (vista en términos peyorativos) dentro del proceso, la exigencia de especificaciones de difícil cumplimiento por parte de los oferentes y la presencia de importante asimetría de información entre quien ofrece y quien demanda y la presencia de barreras de entrada al Mercado Público. Todo lo anterior se enmarca en un sistema de bajo conocimiento de la normativa vigente por parte de los proveedores, aun cuando la califican de forma positiva, y de la negativa percepción que el proveedor tiene respecto del funcionamiento del Estado.

XI. ANÁLISIS DE CALIDAD DE DATOS DE PROPIEDAD DE EMPRESAS PROVEEDORES DEL ESTADO

Un constante problema al momento de transparentar el actuar de los proveedores del Estado, es la falta de datos respecto de su constitución, posibles conflictos de interés y otras trabas a la transparencia que podrían eventualmente importar faltas a la ética, a la probidad pública o inclusive eventuales faltas y/o hechos delictuales.

La Contraloría General de la República, la Fiscalía Nacional Económica y la Unidad de Análisis Financiero, entre otros, deben cautelar las normativas que regulan las incompatibilidades entre los compradores públicos y los proveedores del Estado. Entre otros, destaca la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley 19.886 sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, Ley 20.880 sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Interés. Pese a estas normativas, importantes para la probidad del Estado, el actual acceso a información de los socios dueños de las empresas proveedoras del Estado es precario, en consecuencia, no solamente se inhibe el necesario control social entre proveedores acerca de la real

competencia del sistema de compras públicas, sino también se inhibe el control del propio Estado.

En este sentido, la información disponible sobre los dueños de empresas que venden al Estado, demostró lo siguiente:

- No existe una base consolidada con los datos de los socios dueños de las empresas proveedoras del Estado, y que además sea de libre acceso.
- Existe información extraíble desde el certificado de socios publicado en el portal de Mercado Público, pero para recopilar la información se requiere realizar un script, ya que la consulta es uno a uno.
- El porcentaje de empresas que tienen disponibles datos en el primer nivel de la malla societaria es bajo, con sólo un 42.4% de las empresas activas en los últimos cinco años. No existe un identificador de los socios, como el RUT, sin él, la fiabilidad de los análisis, y la capacidad de cruzar información baja considerablemente.

Lo anterior implica que exista el riesgo de ocultamiento de relaciones incompatibles entre compradores y proveedores, que actualmente son imposibles de detectar con la información pública. Sin duda, lo anterior es un argumento relevante para pedir que Chile avance, de forma urgente, en crear un registro de dueños reales ("beneficial owners") de empresas, y que este registro sea transparente cuando empresas hacen negocios con el Estado.

El análisis de los datos de licitaciones públicas, convenio marco y tratos directos tuvo como objetivo analizar los niveles de competencia o concentración según modalidad de compra. Los análisis están disponibles en toda su extensión en el micrositio <https://compras.observatoriofiscal.cl/>.

XII. CONCLUSIONES

Acerca de las herramientas que la ley nos otorga para el control de la propiedad en la celebración de los contratos públicos regidos por la ley N° 19.886, y en especial el proceso de Licitación Pública.

Fue menester para ello desarrollar el concepto de Probidad dentro de la Administración del Estado, cómo se originó y cuál es su importancia en el caso de la contratación pública, habida cuenta de la afectación de los recursos públicos usados para la adquisición de los bienes y servicios necesarios para el desenvolvimiento de la actividad administrativa y por otro la necesidad de que el respectivo servicio público pueda cumplir con la misión que la ley le encarga para lo cual debe disponer de los medios materiales y humanos pertinentes.

Así llegamos a concluir primeramente que la comunicación en las compras públicas se establece como un principio fundamental en el resguardo de los intereses y que inspira en general reformas tendientes a garantizar una mayor transparencia y publicidad de los actos públicos y en especial aquello relacionado con el tema económico y de recursos materiales como lo es la ley.

En este sentido no se puede dejar de recordar que comunicación y la administración de las redes sociales se ha convertido en un precedente, lo que implica una intención seria de afianzar aún más la vigilancia tanto institucional como ciudadana de los actos públicos, sobre todo en un área tan sensible como es el buen funcionamiento material de los servicios creados para satisfacer las necesidades de la población.

Así, la necesidad de cautelar los recursos pasa necesariamente por vigilar la actividad tanto de las instituciones como de las personas que trabajan en ellas, a fin de que estos recursos sean bien adquiridos y utilizados para satisfacer el interés general y no para pagar favores personales o intereses ajenos a ese deber institucional, para la entrada en el sistema y para el conocimiento de las ofertas, tanto de los productos necesitados por las instituciones públicas como de los ofrecidos por los diferentes proveedores, así como aquellos casos en que, por las relaciones personales o por razones de moralidad o de política pública, no se permite participar.

También debemos considerar las características físicas técnicas de funcionamiento, no sólo del organismo público en su totalidad, sino de cada una de sus divisiones sectoriales, territoriales, funcionales o de otra índole, que implican adaptar cada compra, cada licitación, a una necesidad específica. Por ello una excesiva regulación, a la larga, resulta perjudicial si tenemos que el principal objeto es la satisfacción de la necesidad del servicio público, una necesidad que es de orden material y no precisamente jurídica.

Entonces, la discrecionalidad en sí misma no es algo malo, sino un elemento que debe ser necesariamente conducido a fin de evitar caer en su degeneración la que conocemos como arbitrariedad. Para eso existen criterios como la razonabilidad, la legalidad, la eficiencia y eficacia, el resguardo de los recursos y como guía principal el fin del servicio público que es satisfacer necesidades de la ciudadanía de forma regular y continua.

Actualmente sobre las comunicaciones para efectos de las compras públicas, debe ser, pues, el parámetro para construir principios que ayuden para determinar límites, a efectos de proteger el patrimonio público y hacer efectivo el principio de probidad en la actuación del órgano y sus funcionarios.

En resumen, la transparencia en las comunicaciones respecto de procesos de compras públicas son un pilar fundamental para garantizar la transparencia en los procesos de compras públicas. Al proporcionar información clara, accesible y oportuna, se promueve la igualdad de oportunidades, se fortalece la rendición de cuentas y se aumenta la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, contribuyendo así al buen funcionamiento de la administración pública y al desarrollo sostenible

MÓDULO 6

I. INTRODUCCIÓN

La siguiente introducción y desarrollo de la materia tiene como propósito abordar tanto los aspectos positivos como los negativos evaluando la implementación del sistema de compras públicas vigente en Chile.

Establecido por la Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios y su respectivo Reglamento, el Decreto Supremo N° 250 de 2004 del Ministerio de Hacienda, el actual sistema general de compras públicas ha introducido tres aspectos novedosos respecto del sistema antiguo y que resultan los pilares operacionales del régimen de compras vigente en Chile, a saber: el establecimiento del Sistema de Información de Compras y Contrataciones del Sector Público, marketplace en el cual se adjudican los contratos y se concretan las adquisiciones de bienes y servicios del sector público; la unificación de la normativa para la contratación pública y el establecimiento de los convenios marco como herramienta para la adquisición cotidiana de bienes y servicios por parte de los órganos de la Administración; así las cosas, es posible afirmar que transforman el carácter del sistema, convirtiéndolo en un sistema que tiende hacia la centralización de las labores de adjudicación a la vez de ser fuertemente automatizado, lo cual presenta beneficios operacionales y económicos a la vez que costos y aspectos problemáticos.

A partir de las herramientas que otorgan el análisis funcional y el análisis económico del derecho, se presentará una revisión de la literatura existente sobre los aspectos teórico-prácticos presente en un sistema de compras públicas como el establecido por la Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos (LBCA) y su Reglamento, con el propósito de identificar las principales ventajas y desventajas, costos y riesgos asociados a la implementación del sistema, para finalmente presentarlos como una inequación matemática.

Como consecuencia necesaria del proceso de privatización de las empresas estatales y la liberalización de la economía ambas como dos caras de una misma moneda en conjunto con el fenómeno descrito en la dogmática como "huida del derecho administrativo", la figura del contrato administrativo ha adquirido un rol protagónico en la gestión del Estado. Discutida su naturaleza por un sector de la doctrina en un principio, e incluso resistida por algunos

ordenamientos jurídicos (Alemania, Italia y los países de la tradición del common law), los contratos administrativos se han consolidado en la legislación nacional como instrumentos de gestión pública y de intervención estatal en la economía, asumiendo que el cumplimiento de los objetivos de la administración en función de la satisfacción de las necesidades públicas requiere, en mayor o menor medida, la colaboración activa de los particulares. En ese sentido, las figuras del aprovisionamiento y prestación de servicios adquieren central importancia.

Más allá de las modificaciones legales y reglamentarias que versan sobre cuestiones muy particulares que se han introducido en el último tiempo, el sistema de compras públicas está pronto a cumplir 20 años de vigencia. Este sistema de aplicación general está configurado en gran parte sobre lo establecido en la Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios y su respectivo Reglamento, el Decreto N° 650 de 2004 del Ministerio de Hacienda. Dicha ley se discutió en el marco del proceso denominado de Modernización del Estado y se discutió en torno a los estándares de probidad y transparencia que el sistema de compras públicas debía cumplir.

A pesar del alto impacto que ejerce el Estado sobre el mercado de bienes y servicios, las evaluaciones del sistema de compras públicas solo han girado en torno a aspectos particulares es esta, en específico, los principios que rigen la actividad contractual del Estado aplicados a la legislación vigente. Por contrapartida, la necesaria tarea de evaluar sistemáticamente no ha sido del todo abordada. Una evaluación general como la que se propone en este trabajo exige analizar las ventajas, desventajas, riesgos y desafíos del sistema para su posterior sistematización. Dicho análisis funcional de la legislación sobre compras requiere ordenarse en torno al criterio de eficiencia, entendida esta como es la capacidad de lograr un efecto deseado a través de mínimo uso de recursos o tiempo posibles.

En efecto, dicha ley tiene su origen en la década de 1990 en el proceso de reformas estructurales a la Administración denominado "modernización del Estado", su discusión se desarrolló en medio del revuelo que causó el descubrimiento de numerosos casos de corrupción dentro de diversos órganos de la Administración y, debido a esto, la discusión del proyecto de ley presentado por el Ejecutivo se desarrolló con miras a elevar los estándares de probidad y transparencia del sistema de compras públicas; así, consideraciones centrales para todo sistema de contratación administrativa, como las que dicen relación a las

implicancias económicas de un sistema que está orientado a gestionar de la forma más eficiente posible los recursos públicos pasaron a un segundo plano.

Con todo, desentrañar la lógica implícita tanto de la Ley como del Reglamento es posible; es más, resulta indispensable para la evaluación del funcionamiento del sistema. Así, solo se explica la fuerte presencia formalista y los principios de legalidad, igualdad entre los oferentes y probidad y transparencia como elementos que informan el sistema de compras públicas con la finalidad de hacerlo más eficiente, esto es, en términos económicos, que el funcionamiento del sistema sea lo menos costoso posible para la Administración y que el precio final de cada contrato suscrito con un particular esté dentro de los márgenes del precio en que dicho bien o servicio se transa en el mercado.

II. OBJETIVO GENERAL

Analizar el actual comportamiento de los procesos de compras públicas en el aparato público, mostrando sus deficiencias y eficacias, tanto en normativa como en metodologías. Revisar la gestión de gobierno para las mejoras del sistema de compra de bienes y adquisiciones de servicios y, reflexionar respecto de las políticas públicas que se podrían aplicar en un futuro para modernizar la gestión de compras

III. OBJETIVO ESPECÍFICO

Analizar la necesidad de contar con un sistema de evaluación y control de la gestión pública en Chile, determinando ventajas y desventajas del mismo, tanto en su aspecto normativo como práctico, para ser aplicado a su vez al sistema de compras públicas en Chile, con miras a la transparencia que debe operar en todo actuar de la Administración Pública..

Profundizar en el sistema de gestión y control de la gestión pública y la forma en que es aplicado en nuestro sistema de compras públicas.

IV. VENTAJAS DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS VIGENTE EN CHILE

Habiendo reconstruido los objetivos perseguidos por el legislador a la hora de establecer el régimen de adquisiciones vigente en nuestra legislación, se desglosarán las ventajas

funcionales asociadas a los elementos innovadores dentro de la estructura del sistema de compras públicas; en específico, se tratarán las ventajas que presenta la creación de la Dirección de Compra y Contratación Pública (DCCP) y el establecimiento de procedimientos de contratación comunes para la Administración. Finalmente, y a modo de síntesis, se presentará una fórmula matemática que representa la desagregación de ventajas que presenta la estructura de contratación y que influye directamente en la obtención de precios más bajos por parte de la Administración.

V. LA NECESIDAD DE UN ANÁLISIS FUNCIONAL.

La elaboración de un análisis funcional del todo el sistema de compras públicas configurado por la Ley y su Reglamento encuentra dificultades en:

- La escasa literatura nacional sobre análisis global de dicha política pública, literatura que concentra sus esfuerzos o en la caracterización de los contratos administrativos, o en el estudio de los principios informadores de la actividad contractual de la Administración, o en aspectos puntuales del sistema.
- Debido a la priorización por parte del legislador de los objetivos a cumplir por parte de la Ley para modificar la forma en que se constituye el mercado público.

VI. LA DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA

La gran novedad introducida por la Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestaciones de Servicios (LBCA) al Sistema de Compras Públicas respecto del régimen derogado una vez que entró en vigencia es la presencia de un organismo descentralizado denominado Dirección de Compras y Contratación Pública. Al contrario de la antigua DAE, organismo encargado de ciertas adquisiciones públicas al que vino a reemplazar, la DCCP no realiza directamente las compras del sector público para la Administración de manera centralizada, sino que se constituye como un organismo encargado la adjudicación de los contratos para que los organismos públicos emitan finalmente las órdenes de compra. Precizando los ámbitos en que se desenvuelve la DCCP en este rol de gestión según el art. 30 LBCA, es posible distinguir los siguientes roles que cumple, a saber:

- ***Rol de supervisión del funcionamiento del sistema.*** La DCCP licitará la operación del Sistema Electrónico de Información e Intermediación de Compras y Contrataciones del Sector Público y velar por su correcto funcionamiento; y administrar, mantener actualizado y licitar la operación del Registro de Contratistas y Proveedores.
- ***Rol de contratación.*** La DCCP tendrá la facultad de suscribir convenios marco, pudiendo actuar de oficio o a petición de distintos organismos de la Administración; y licitar bienes o servicios en representación de uno o más organismos públicos.
- ***Rol asesor.*** La DCCP debe prestar asesorías, tanto para los organismos públicos en la planificación y gestión en los procesos de contratación y adquisición, como para los particulares interesados en el funcionamiento de dichos procesos.
- ***Rol de información y promoción.*** En este rol, la DCCP deberá ejercer una labor de difusión hacia los proveedores actuales y potenciales de la Administración, de las normativas, procedimientos y tecnologías utilizadas por esta; además, deberá promover la máxima competencia posible en los actos de contratación de Administración, desarrollando iniciativas para incentivar la participación de la mayor cantidad de oferentes.

VII. PROCESO DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS 2023

Este proceso, que se traduce en un programa formativo y la rendición de una prueba final, permite a funcionarios que se desempeñan en abastecimiento a adquirir las competencias necesarias para operar la plataforma www.mercadopublico.cl y realizar las compras para sus respectivas instituciones.

Se inició un nuevo proceso de Certificación de Competencias en compras públicas, que este año incorpora importantes novedades. El proceso se mantendrá abierto de manera continua, por lo que los participantes no tendrán que esperar una fecha para avanzar, pudiendo cumplir con los cursos e-learning y rendir la prueba en los plazos considerados tras la inscripción.

Además, como parte de la simplificación del proceso también se redujo de cuatro a tres los niveles de competencia, fortaleciendo al nivel avanzado que se fusionó con el nivel experto; al mismo tiempo que se abrieron cupos específicos para la ciudadanía y particulares para avanzar más allá del nivel básico.

VIII. INSCRIPCIÓN EN EL PROCESO

Cada usuario y usuaria será responsable de inscribirse en el sitio capacitacion.chilecompra.cl en el periodo indicado por ChileCompra en la sección de Certificación.

- Una vez inscrito, tendrás 2 o 4 meses (según tu nivel de competencia) para cumplir con los cursos y rendir la prueba.
- Debe inscribirse oportunamente antes de termine la vigencia de la Certificación.

Tienen la obligatoriedad de participar y certificar sus competencias los compradores del Estado creados en Mercado Público y aquellos con perfil observador, es decir quienes tienen acceso a la información de la plataforma transaccional con el fin de controlar, monitorear y auditar procesos de compra.

Pueden participar particulares y ciudadanía, y habrá una cantidad de cupos limitados y podrán certificar en el nivel básico y seguir el ciclo de formación avanzando a los siguientes niveles.

IX. PROGRAMA FORMATIVO DE CERTIFICACIÓN

Los niveles de competencia serán tres: básico, intermedio y avanzado (con más horas de entrenamiento).

A través de las Rutas de Aprendizaje se entregará orientación para elegir los cursos y charlas virtuales más acordes al nivel de cada competencia y a las labores que realiza en cada institución.

Al certificarte en un nivel de competencias se podrá esperar al siguiente periodo para recertificar o continuar con el plan formativo.

X. PRUEBA DE CERTIFICACIÓN

Para rendir la prueba, debe cumplir con la aprobación de los cursos correspondientes y participar en las charlas virtuales sugeridas por cada nivel.

- Para aprobar el proceso debes obtener una nota 4.0 o superior en la prueba final.
- Al aprobar, tu Certificación tendrá una vigencia de un año si se trata del nivel básico y de dos años en caso de los niveles intermedio y avanzado.

- En caso de reprobado el proceso o no culminar con los cursos y charlas inscritas podrás inscribirte nuevamente hasta certificarte en un nivel de competencia. Recuerda que si en el año en curso vence tu certificación debes aprobar el proceso, de lo contrario, se aplicará el bloqueo automático de tu clave en Mercado Público.

XI. MONITOREO

El Administrador ChileCompra y el encargado de capacitación de cada organismo tendrá un acceso especial para monitorear la actividad formativa de sus usuarios directamente desde el sitio de capacitación de ChileCompra.

Nivel	Condición para certificar	Plazos	Si aprueba	Vigencia	Si reprueba
Básico	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan de inducción, solo por única vez. ✓ Dos charlas virtuales de oferta abierta. ✓ Un curso e-learning. ✓ Rendir prueba de certificación. 	2 meses	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Puede pasar a nivel siguiente. ✓ Mantiene la clave en Mercado Público. 	1 año	<p>Puede volver a intentar las actividades reprobadas dentro del plazo para poder rendir la evaluación.</p> <p>En caso de reprobado el bloqueo de la clave en Mercado Público será automático.</p>
Intermedio	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Haber aprobado nivel básico. ✓ Dos charlas virtuales de oferta abierta. ✓ Dos cursos e-learning. ✓ Rendir prueba de certificación. 	4 meses	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Puede pasar de nivel. ✓ Mantiene su clave en Mercado Público. 	2 años	
Avanzado	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Haber aprobado nivel intermedio. ✓ Tres charlas virtuales de la oferta abierta. ✓ Dos cursos e-learning. ✓ Rendir prueba de certificación. 	4 meses	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mantiene su clave en Mercado Público. 	2 años	
Recertificación para el nivel más alto.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Haber aprobado nivel avanzado. ✓ Seminario de actualización. ✓ Rendir prueba de certificación. 	El seminario se dictará dos veces al año.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mantiene su clave en Mercado Público. 	2 años	

Si el participante desea mantenerse siempre en un mismo nivel, solo debe estar atento a la vigencia de este.

Para poder rendir la prueba de certificación, debe haber aprobado todas las actividades.

La certificación se obtiene con una nota igual o superior a 4,0.

Imagen 8: Cuadro niveles de certificación competencias de ChileCompra

El sistema de contrataciones públicas es un mecanismo de gran relevancia para favorecer el desarrollo económico y social de un país, por lo cual resulta indispensable contar con un

sistema que no sólo sea eficiente, eficaz y transparente, sino que pueda adaptarse a los continuos cambios de los mercados y a las constantes innovaciones tecnológicas.

La evaluación periódica del funcionamiento del sistema de contrataciones públicas se convierte así en una necesidad, a fin de orientar las mejoras o cambios necesarios al sistema, para generar condiciones que faciliten el crecimiento económico y el bienestar social.

Chile tiene una larga tradición de evaluación de las distintas áreas de la gestión de su sector público en general, y del área de compras gubernamentales en particular.

Por otra parte, la Metodología MAPS (Methodology for Assessing Procurement Systems), un instrumento muy utilizado para evaluar los sistemas de contrataciones públicas en distintos países del mundo este sufrió durante el año 2016 un proceso de revisión para adaptarlo a los retos actuales. Esta revisión tuvo como eje algunos principios fundamentales que deben guiar el diseño y el funcionamiento de los sistemas de compras públicas, tales como el valor por el dinero, la transparencia, la equidad y el buen gobierno. Adicionalmente, se integraron elementos de contexto para asegurar que la aplicación del MAPS contribuya a lograr una mayor efectividad en las compras públicas. Entre estas consideraciones están los objetivos nacionales de política pública, incluyendo áreas como el desarrollo sostenible, el apoyo al sector privado, la reforma del servicio civil, etc.

El proceso de revisión del MAPS es un esfuerzo cooperativo de un grupo de trabajo que incluye tanto a países como a organismos internacionales. Con el objetivo de asegurar una amplia participación y contribuciones tanto del sector público como del privado, incluyendo a la sociedad civil, y de testear la nueva metodología en condiciones reales, se llevaron adelante una serie de consultas públicas, y se están realizando actualmente evaluaciones en fase piloto en Chile, Noruega y Senegal.

A finales de 2016, el Gobierno de la Chile, y en particular ChileCompra, que ha tenido una activa participación en el grupo de trabajo para la revisión del MAPS a través de la dirección de dicha institución, ha solicitado que el país pueda ser incluido dentro del grupo de países en los cuales se realizaría la evaluación en fase piloto. Esta participación es una señal del compromiso del país, no sólo con la construcción colaborativa de una herramienta de evaluación robusta y validada a nivel internacional, sino también con la mejora y el

fortalecimiento de su sistema de contrataciones públicas. Para ello se ha solicitado el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual a nivel regional juega un rol fundamental ya que su principal propósito es financiar los proyectos viables de desarrollo económico, social e institucional, junto con promover la integración comercial regional en América Latina y el Caribe, actualmente el monto para ser desembolsado por el BID hacia el país asciende a US\$ 895 millones en el 2022, las cooperaciones técnicas totalizan US\$ 4,4 millones, y finalmente las iniciativas del sector privado canalizadas por el Laboratorio de Innovación “BID Lab” y el apoyo a los proyectos con energía limpia, modernización de la agricultura, fortalecimiento del transporte y todo lo que contribuya al desarrollo sostenible de la región “BID Invest”, suman US\$ 247 millones y US\$ 800 millones, respectivamente.

Este ejercicio ha servido para obtener información sobre la situación actual del sistema de compras públicas de Chile y para ayudar a identificar sus fortalezas y debilidades para lograr mejoras en su capacidad. La evaluación ha sido muy importante para tener un diagnóstico preciso sobre los resultados de las reformas implementadas en los últimos años en el país, y fundamentalmente para identificar un conjunto de brechas que todavía presenta el sistema respecto de las mejores prácticas internacionales, así como una serie de acciones que puedan contribuir a cerrarlas. De este modo, el resultado de la evaluación es un insumo fundamental para la preparación de un plan de reformas que el país debería encarar para fortalecer su sistema de adquisiciones públicas.

Adicionalmente, esta evaluación ha permitido detectar algunas debilidades de la nueva versión de la metodología y proporcionar información y sugerencias que serán enviadas al grupo de trabajo de revisión del MAPS para que se evalúe su inclusión en la versión final de la metodología.

Tras ocho años del último proceso de medición se busca identificar los principales avances y brechas del sistema de compras públicas de Chile a través de la Metodología MAPS desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el BID.

El BID ha señalado que se invitó a Chile "porque constituye un modelo a seguir, es uno de los sistemas de contratación pública que ha incorporado las mejores prácticas". ChileCompra inició el piloto de la evaluación del sistema de compras públicas bajo la metodología MAPS

(Methodology for Assessing Procurement System) desarrollada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y bancos multilaterales. Chile es el único país de América que participa de esta evaluación internacional en la que se mide la calidad y eficiencia del sistema nacional de adquisiciones públicas.

Los resultados que se obtengan de este ejercicio servirán para la elaboración y publicación de la versión final de la metodología MAPS. Gracias a este instrumento otros países podrán ser evaluados y tomar decisiones del mayor nivel en materia de compras.

El proceso se inició con el "Taller de Evaluación del Sistema Nacional de Compras Públicas de Chile" que convocó a más de 90 autoridades, jefes de servicio, representantes de organismos del Estado, gremios y sociedad civil. Durante la actividad, se presentó a los asistentes la herramienta, dando a conocer sus características, etapas del proceso y su rol en la validación de este proceso.

La Metodología MAPS posee cuatro pilares que son analizados con criterios cualitativos y cuantitativos referentes a marco legal; marco institucional; operaciones de adquisiciones y prácticas de mercado; y rendición de cuentas, integridad y transparencia.

La herramienta es participativa y contempla también el levantamiento de información a través de entrevistas y encuestas a usuarios compradores y proveedores del sistema de compras públicas, así como a actores relevantes de organismos fiscalizadores, autoridades y de la sociedad civil.

XII. MÉTODOS DE EVALUACIÓN

Evaluación Ex – Ante

El Proceso de Evaluación Ex - ante de programas comenzó el año 2008. Dicho proceso permite contar con información relevante sobre el diseño de los programas públicos, para retroalimentar con ella el Proceso de Formulación Presupuestaria y contribuir a la transparencia del gasto público.

Monitoreo de Programas Públicos

El proceso de Monitoreo se inicial como piloto en DIPRES el año 2012. Dicho proceso permite realizar un seguimiento a la ejecución de los programas, con el fin de conocer su nivel de avance.

Informes de Evaluaciones

Los instrumentos de Evaluación son un componente central del Sistema de Monitoreo y Evaluación, el que provee información de desempeño que apoya la toma de decisiones durante el ciclo presupuestario, mejorando la eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos, y con ello la calidad del gasto y la gestión de las instituciones pública.

Fondo de evaluación de impacto

El Fondo de Evaluación de Impacto de DIPRES, tiene como objetivo financiar propuestas de evaluación mediante el uso de metodologías confiables, de tal forma de medir los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son atribuibles a su intervención.

Este concurso se enfocó en seleccionar propuestas que presentaran argumentos sólidos respecto a la factibilidad técnica de identificar efectos causales de Programas

Este concurso se enfocó en seleccionar propuestas que presentaran argumentos sólidos respecto a la factibilidad técnica de identificar efectos causales de Programas (para estos efectos se entenderá por Programa: programas públicos, iniciativas, conjunto de programas, componentes de programas, o política pública) a través de métodos experimentales (o alternativas que convincentemente presenten estrategias confiables para medir impacto) y cuyos resultados sean de interés para resolver preguntas centrales para la política pública en temas de Educación, Empleo, Salud, Seguridad Pública, Agricultura, Vivienda, entre otros.

Al Fondo podrán postular personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, expertas en la materia.

La operación del Fondo estará a cargo de la Dirección de Presupuestos DIPRES, que entre otras funciones considera definir criterios y mecanismos de selección y adjudicación; establecer los aspectos metodológicos y operativos; y proveer los recursos para su operación.

XIII. ENTIDADES EVALUADORAS

a) DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS (DIPRES) DE CHILE

La Dirección de Presupuestos es un servicio dependiente del Ministerio de Hacienda, cuya función principal es la elaboración del Presupuesto de la Nación, y la aplicación de la política presupuestaria en el contexto de los planes de desarrollo social y económico, y demás objetivos nacionales (Art. 1, DFL 106, Ministerio de Hacienda, 1960). También se le define como el organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado y, en particular, de orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria (Art. 15, DL 1.263, Ministerio de Hacienda, 1975).

Con la finalidad de monitorear el avance financiero de los proyectos de inversión DIPRES administra el Sistema Integrado de la Gestión Financiera del Estado (SIGFE). Es responsabilidad de las entidades ejecutoras de las iniciativas de inversión registrar los avances del proyecto en la plataforma SIGFE. Desde esta plataforma se comparte información con el Banco Integrado de Proyectos administrado por la División de Evaluación Social de Inversiones.

DIPRES es la entidad encargada de establecer los techos presupuestarios y de elaborar el presupuesto anual, así como realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución del presupuesto.

b) DIVISIÓN DE EVALUACIÓN SOCIAL DE INVERSIONES, SUBSECRETARÍA DE EVALUACIÓN SOCIAL, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA DE CHILE

La División de Evaluación Social de Inversiones, dependiente de la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social, está integrada por los Departamentos de Inversiones, Estudios, Metodologías y la Unidad de Capacitación. Esta División es la encargada de la elaboración de normas, instructivos y procedimientos para la formulación y evaluación de las iniciativas (estudios básicos, proyectos y programas) de inversión; elaboración y actualización de metodologías de evaluación social; capacitación de funcionarios públicos en estas materias y administración del sistema operativo del Banco Integrado de Proyectos (BIP).

A partir de la información reportada por las entidades ejecutoras durante la fase de ejecución y en coordinación con los demás actores que participan en el Sistema Nacional de Inversiones (SIN), el Ministerio de Desarrollo Social a través de la División de Evaluación Social de Inversiones realiza evaluaciones ex post de corto, mediano y largo plazo. En conjunto con el Ministerio de Hacienda, pone a disposición de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, de los Gobiernos Regionales, los Consejos Regionales, Alcaldes y los Concejos Municipales, durante el mes de agosto de cada año, el "Informe de Iniciativas de Inversión Evaluadas en el Sistema de Inversión", en el cual se indica el porcentaje de inversión decretada y ejecutada en el año precedente.

c) COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA INTEGRIDAD PÚBLICA Y TRANSPARENCIA DE CHILE

Esta comisión fue creada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, con el objetivo de prestar asesoría en materias referidas a la integridad pública, la probidad y transparencia, orientando a los distintos órganos de la Administración del Estado en temáticas relacionadas con el cumplimiento de las normativas vigentes y la adopción de buenas prácticas. La Comisión también está encargada de coordinar la elaboración de los Planes de Acción en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto.

El monitoreo y la evaluación de programas y políticas públicas retroalimentan el diseño de políticas, mejoran los niveles de transparencia y responsabilidad de los funcionarios, y logran una mayor efectividad y rendición de cuentas, permite contar con información estratégica y de calidad para decidir.

Se trata de programas o software cuya función es realizar un seguimiento de las estructuras tecnología de la información (TI) de una empresa, tanto de los sistemas principales como de sus subsistemas, con el objetivo de evaluar su funcionamiento.

La Metodología de marco Lógico (MML) es una herramienta utilizada en la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). Este instrumento facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos o programas.

La Dirección de Presupuestos, ha desarrollado e introducido en el proceso presupuestario diferentes instrumentos de monitoreo y evaluación en las últimas décadas, con el objeto de

mejorar el análisis, evaluación y formulación del presupuesto público, lo que ha contribuido a orientar los recursos hacia el logro de las políticas y objetivos de gobierno.

Para esto, se ha implementado, gradual y progresivamente, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión, que tiene por objeto promover la eficiencia y la eficacia en la asignación y uso de los recursos públicos, a través de la aplicación de técnicas e instrumentos de evaluación y control de gestión ligados al presupuesto. Este Sistema, estrechamente vinculado al ciclo presupuestario, ha permitido disponer de un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria, retroalimentando la toma de decisiones.

Así, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión comprende distintos instrumentos integrados en forma sinérgica al ciclo presupuestario, asociados a las cuatro etapas de la gestión presupuestaria:

- Formulación,
- Discusión/Aprobación.
- Ejecución.
- Evaluación.

El avance en el desarrollo y consolidación de cada uno de los instrumentos ha logrado fomentar e impulsar el mejoramiento de la gestión en los programas e instituciones públicas

XIV. DESVENTAJAS DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS VIGENTE EN CHILE

Habiendo señalado las principales ventajas de nuestro sistema de compras públicas, indicaremos a continuación las desventajas que lo aquejan, las que no son tan distintas de otros sistemas modernos, propios de países pertenecientes a la OCDE.

- **BUROCRACIA**

Al igual que en muchos sistemas de compras públicas, el proceso puede estar sujeto a una cantidad significativa de trámites y regulaciones, lo que podría generar lentitud en la ejecución de los proyectos.

Es precisamente en la ejecución de los proyectos en que el sistema falla, toda vez que regula de manera exhaustiva los procesos de publicación y adjudicación, pero deja al arbitrio de los contratantes la parte más importante de todo proceso de compras públicas, el cumplimiento de lo pactado, manteniendo siempre un alto nivel de burocracia, con la excusa de poder realizar un debido control de los trabajos y/o servicios prestados.

- **CORRUPCIÓN:**

Existe el riesgo de corrupción en los procesos de compras públicas, ya que los contratos gubernamentales pueden ser objeto de influencias indebidas o prácticas corruptas.

En Chile, podemos encontrar múltiples niveles de corrupción en los procesos de compras públicas, sin embargo, son más comunes este tipo de prácticas en las etapas previas a la publicación del proceso, al existir la posibilidad de “guiar” las necesidades (requisitos técnicos) y los procesos de licitación hacia uno o más proveedores, quienes debido a estas prácticas podrían quedar en una situación de ventaja ilícita respecto de los demás proveedores e interesados en participar de un determinado proceso de compras públicas.

- **FALTA DE COMPETENCIA:**

En algunos casos, las empresas con más recursos o conexiones pueden tener ventajas sobre competidores más pequeños, lo que podría limitar la competencia real en los procesos de licitación.

Debido a lo complejo que puede resultar un proceso de postulación, en especial si se considera el alto nivel de burocracia de los procesos, aquellos proveedores que no tienen tanta experiencia pueden verse desanimados a ofertar en el proceso. Asimismo, cuando los requerimientos son muy específicos o el rubro es muy limitado, se produce efectivamente una falta de competencia (por ejemplo, softwares especializados que solo posea la licencia una compañía y/o proveedor).

- **PROBLEMAS DE TRANSPARENCIA:**

La transparencia en los procesos de compras públicas a veces puede ser un desafío. Si no hay una adecuada divulgación de información, podría haber dudas sobre la equidad y la objetividad en la selección de proveedores.

En este sentido, no basta con que se publique todo lo acontecido desde la publicación y adjudicación de una determinada licitación, ya que se requiere que además sean públicas las deliberaciones y requisitos técnicos reales que generaron el proceso de licitación, para descartar la existencia de corrupción en esta etapa previa. Asimismo, se requiere una mayor transparencia en la etapa de ejecución, toda vez que tal como lamentablemente se ha hecho patente con el denominado “caso fundaciones”, es necesario un control en la ejecución de los proyectos y siempre bajo un manto de total transparencia.

- **RIGIDEZ EN LOS REQUISITOS:**

Las rigideces en los requisitos para participar en procesos de licitación podrían excluir a algunas empresas, especialmente a las más pequeñas o nuevas en el mercado, limitando la diversidad de proveedores.

- **COMPLEJIDAD NORMATIVA:**

La complejidad de las normativas y reglamentaciones asociadas con las compras públicas puede hacer que el proceso sea difícil de entender y seguir para algunas empresas, especialmente las pequeñas y medianas, lo que las obliga a contar con personal especializado en este tipo de procesos de compras.

Finalmente, es importante señalar que, a pesar de estas posibles desventajas, los sistemas de compras públicas también están diseñados para garantizar la transparencia, la competencia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Muchas de estas preocupaciones pueden abordarse mediante mejoras en la regulación, la supervisión y la aplicación de normativas.

XV. ROL DEL ESTADO

En general la literatura define tres funciones en las cuales el Estado puede intervenir en los mercados. El primero de ellos tiene relación con la estabilización, es decir, mantener a la economía en su nivel de pleno empleo y precios estables. Una segunda función se relaciona con la asignación, esto es la manera en que se ubican los recursos dentro de la economía. Una tercera función mediante la cual el Estado puede intervenir es la distribución de los recursos de la economía entre los diferentes miembros de la sociedad.

Los argumentos presentados para las dos primeras funciones se basan en fallas de mercado que impiden a la economía alcanzar su punto de equilibrio eficiente. Sin embargo, aún si la economía fuese eficiente, existen otros argumentos que justifican la intervención del Estado. El principal de ellos tiene relación con que un equilibrio eficiente en la economía no necesariamente coincide con la distribución de ingresos socialmente deseada. En este sentido, el Estado tiene como una de sus actividades más importantes la redistribución de la renta, la cual se concreta a través de los programas sociales implementados por los diferentes Ministerios.

El Ministerio de Hacienda recoge las funciones del Estado explicitadas anteriormente y las operacionaliza en tareas concretas, entre ellas:

- Creación de mercados cuando estos no existen.
- Corrección de las fallas de mercado, cuando éstas sean verificables y existan mecanismos técnicos apropiados para hacerlo.
- Regulación de mercados que no son plenamente competitivos o donde las externalidades son importantes.

Generación de políticas que permitan a todos los ciudadanos alcanzar condiciones sociales mínimas, las que se reflejan en los programas impulsados en las áreas de salud, educación y vivienda.

El Estado, como generador de planes, programas y políticas, también debe velar por el diseño, implementación y resultados de cada uno de estos cursos de acción. Esto se fundamenta en la necesidad de "asegurar la calidad de un gasto que es realizado con recursos públicos y que, por lo tanto, concierne a todos los habitantes del país".

Para ello, la Dirección de Presupuestos (en adelante DIPRES) tiene como misión velar por una asignación y uso eficiente de los recursos públicos en el marco de la política fiscal. En este contexto, la evaluación de políticas, programas e instituciones públicas es esencial para cumplir con esta misión, ya que entrega información respecto de su funcionamiento, así como de las fortalezas y debilidades de éstas.

XVI. CICLO PRESUPUESTARIO Y ROL DE LAS EVALUACIONES

Los instrumentos comprendidos en el sistema de evaluación y control de gestión se encuentran integrados al ciclo presupuestario, en sus distintas etapas, tal como se expone en la figura.

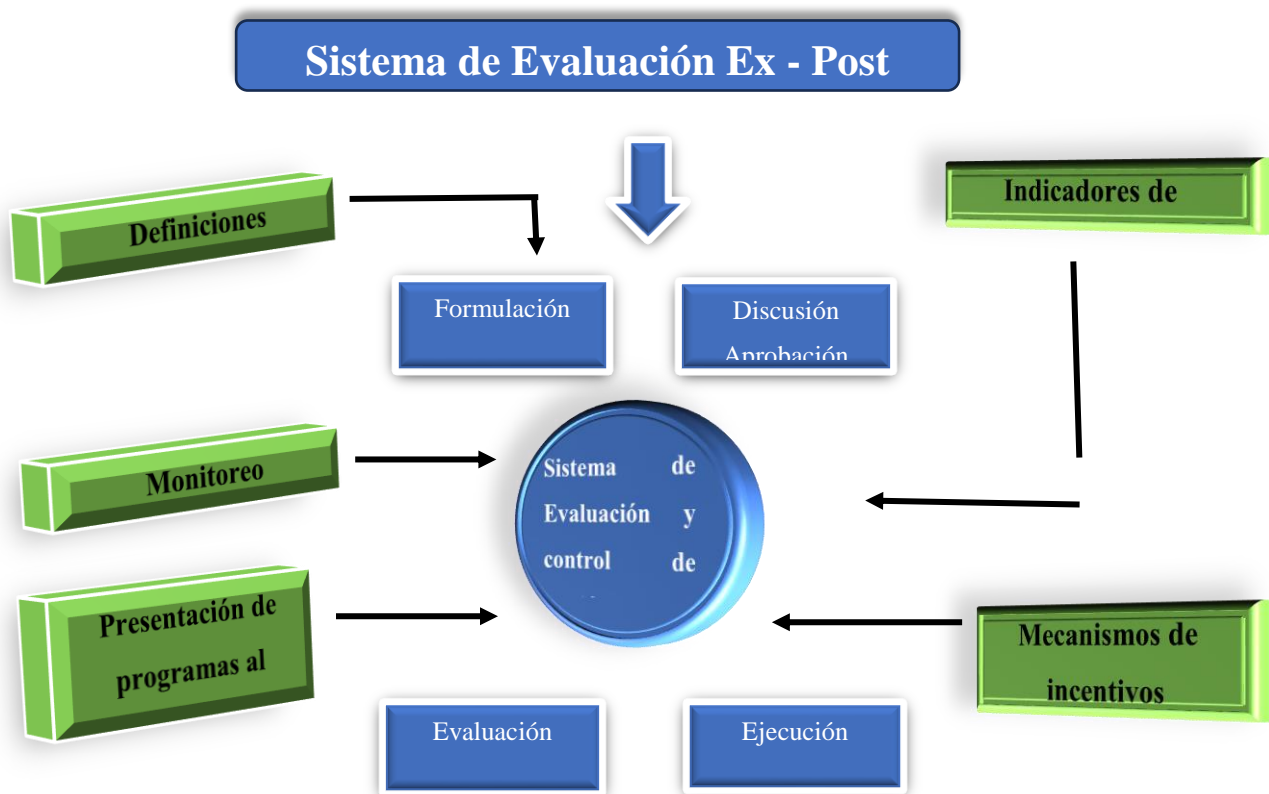


Imagen 9: Esquema evaluación ex post

Como es posible observar, existen diversos instrumentos para dar cuenta del objetivo propuesto de velar por la calidad del gasto. El desarrollo y perfeccionamiento de éstos se ha realizado en forma gradual, dando forma al actual "Sistema de Evaluación y Control de Gestión" de DIPRES. En efecto, el año 1993 y a partir de una experiencia piloto se desarrollaron indicadores para un conjunto acotado de Servicios. A partir de 2001, se solicita información de indicadores de desempeño, a través de un formato estándar único (Formulario H), que se elaboran a partir de las Definiciones Estratégicas presentadas por las instituciones; permitiendo, de esta forma, alinear los procesos de planificación con los recursos disponibles.

Luego, se ha avanzado en modelos más completos y complejos de evaluación ex-post y modelos de evaluación ex-ante, cuyo objetivo es contar con programas bien diseñados, tanto en lo conceptual como en su diseño operativo.

Por último, se destaca que toda la información generada a través de este sistema es de carácter público y se envía al Congreso, propiciando la transparencia en el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas.

XVII.SISTEMA DE EVALUACIÓN EX POST EN DIPRES

En 1997 se inició el Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales (línea EPG) que, en su fase piloto, contempló la evaluación de 20 programas públicos y que respondió a una serie de compromisos establecidos en el marco de la aprobación de la Ley de Presupuestos de ese año, tendientes a una mayor evaluación y transparencia de la gestión pública. A partir del año 2003 en el marco de lo establecido en el artículo 52 del DL N°1.263 de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y su reglamento se le otorga la facultad a la DIPRES para efectuar evaluaciones de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional incluidos en los presupuestos de los servicios públicos que se determinen mediante uno o más decretos del Ministerio de Hacienda.

Cada año, en el marco de la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos, los programas públicos e instituciones a evaluar son acordados con el Congreso Nacional. Dicho compromiso se plasma en un Protocolo de Acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso Nacional.

Para asegurar la calidad, transparencia y uso de las evaluaciones, se han establecido, entre otros, requisitos de independencia de la institución evaluada, siendo éstas desarrolladas por entidades externas al sector público, y transparencia al hacer públicos sus resultados. Dichas condiciones se han mantenido hasta hoy.

Gradualmente, el sistema ha desarrollado diferentes líneas de *evaluación ex-post*, que tienen distinto alcance y profundidad:

Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG): A través de esta línea se evalúa la consistencia de los objetivos y diseño del programa, aspectos de su organización y gestión y resultados a nivel de producto (cobertura, focalización, entre otros). Iniciada el año 1997.

Evaluación de Impacto de Programas (EI): El foco de atención está centrado en evaluar resultados intermedios y finales. Se utilizan metodologías cuasi experimentales. Iniciada el año 2001.

Evaluación del Gasto Institucional (EGI): Tiene como objetivo evaluar el diseño y gestión institucional, así como los resultados y uso de recursos en la provisión de los productos estratégicos de la institución. Iniciada el año 2002.

Evaluación de Programas Nuevos (EPN): Tiene como objetivo diseñar la evaluación desde que se planifica un nuevo programa público, incorporando preferentemente la construcción de un grupo de control, obtenido de forma experimental. Iniciada el año 2009.

La evaluación de programas ha conseguido importantes logros tal como lo señala el Banco Mundial en la evaluación de impacto llevada a cabo del Programa de Evaluación de DIPRES. Entre los resultados más importantes se destaca su contribución a la toma de decisiones presupuestarias, mejoramiento de la gestión y la rendición de cuentas; aportando, de esta forma, al mejoramiento de la eficacia y eficiencia del gasto público. Asimismo, el programa de evaluación ha permitido la formación de una cultura creciente de evaluación en el sector público y ha contribuido a la transparencia de la gestión gubernamental.

XVIII. FOCALIZACIÓN

El concepto de focalización se refiere a concentrar la provisión de bienes y/o servicios en una población de beneficiarios objetivos claramente identificada, a la que se quiere llegar con determinado programa o proyecto (Franco, 1995).

Se estipulan criterios de focalización cuando existe un grupo dentro de la población potencial que tiene más restricciones para acceder de alguna forma a los bienes o servicios que ofrece el programa. Por su parte, la determinación de la focalización se encuentra asociada al proceso de diseño de la intervención o programa. Evaluar la focalización en un programa público implica centrar la atención en los elementos de diseño, aplicación y resultados.

En relación con el diseño, se debe identificar si el programa evaluado es o no focalizado de acuerdo con su objetivo; en una segunda etapa se debe reconocer el tipo de focalización (individual, grupal o autoselección) así como los instrumentos y procedimientos mediante los cuales se implementa. Respecto de la aplicación, se debe identificar si los instrumentos y procedimientos funcionan según lo diseñado.

Finalmente, en relación con los resultados, se debe evaluar si el programa ha logrado llegar a la población que deseaba atender, para lo cual se debe determinar si existe o no errores de inclusión o exclusión en la focalización. Para esto es necesario utilizar indicadores consistentes con los criterios definidos. Ejemplo de éstos pueden ser indicadores tales como, el porcentaje de beneficiarios pertenecientes al primer quintil de ingreso, porcentaje de beneficiarios bajo la línea de pobreza, etc. cuando el criterio es socioeconómico; e indicadores como el porcentaje de beneficiarios pertenecientes a cierta etnia, o el porcentaje de beneficiarios hombres, cuando el criterio de focalización es étnico o de género, respectivamente.

INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN POR FOCALIZACIÓN		
Seleccionado	Cumple con criterio de focalización	No cumple con criterio de focalización
Si	Éxito	Error inclusión
No	Error exclusión	Éxito

Imagen 10: Tabla resultado focalización.

Muchos programas con modalidad de fondos concursables están dirigidos a una determinada población objetivo que es quien puede participar de dichos concursos. En estos casos además es necesario aplicar criterios para seleccionar los beneficiarios efectivos del fondo, los que también deben ser considerados en el proceso de evaluación.

XIX. AMBITOS DE LA EVALUACIÓN EX POST DE PROGRAMAS E INSTITUCIONES

La DIPRES pone el foco en evaluar ciertos ámbitos de los programas e instituciones, de tal forma que sea posible emitir juicios evaluativos de cada uno de ellos y, a su vez, éstos conformen un juicio global de desempeño. Los ámbitos analizados son los siguientes:

XX. DISEÑO

Corresponde a la articulación entre los elementos que componen un programa o institución y a través de la cual se pretende lograr los objetivos planteados.

Cuando se evalúa el diseño de un programa se analiza las relaciones de causalidad y si éstas están debidamente identificadas a través de la definición de sus distintos niveles de objetivos para dar respuesta al problema identificado y sus causas.

En el caso de las instituciones, se analiza la consistencia de sus definiciones estratégicas (misión, objetivos y productos estratégicos) y como su estructura organizacional responde a dichas definiciones. Para ello, se evalúa si los bienes y/o servicios (productos estratégicos) que entrega la institución son los necesarios y suficientes para cumplir con los objetivos institucionales y si los objetivos definidos permiten cumplir la misión. También considera el análisis del marco legal en que se basa el accionar de la institución.

Por último, se evalúa la calidad y pertinencia de los indicadores definidos para medir los objetivos planteados. Es importante asegurar que el diseño de los indicadores sea consistente con los objetivos que se quiere medir.

XXI. Metodología de Marco Lógico

La Metodología de marco Lógico (MML) es una herramienta utilizada en la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). Este instrumento facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos o programas. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, hacia grupos de beneficiarios y en facilitar la participación y comunicación entre las partes interesadas.

Presenta ventajas respecto a otros enfoques menos estructurados, entre los que se identifican:

- Aporte de una terminología uniforme que facilita la comunicación entre las partes interesadas y reduce ambigüedades.
- Aporte de un formato para consensuar los objetivos, metas y riesgos de un proyecto o programa.
- Suministro de información para organizar y preparar en forma lógica el plan de ejecución del programa.
- Suministro de información necesaria para la ejecución, monitoreo y evaluación.

Esta metodología es considerada una "ayuda para pensar" en el problema, agentes involucrados, jerarquía de objetivos y selección de una estrategia de implementación óptima. Su principal producto es la Matriz de Marco Lógico, que resume y refleja los elementos más importantes del programa (qué hace, cómo lo hace, para qué, los supuestos involucrados, y la forma en que el desempeño del programa será evaluado).

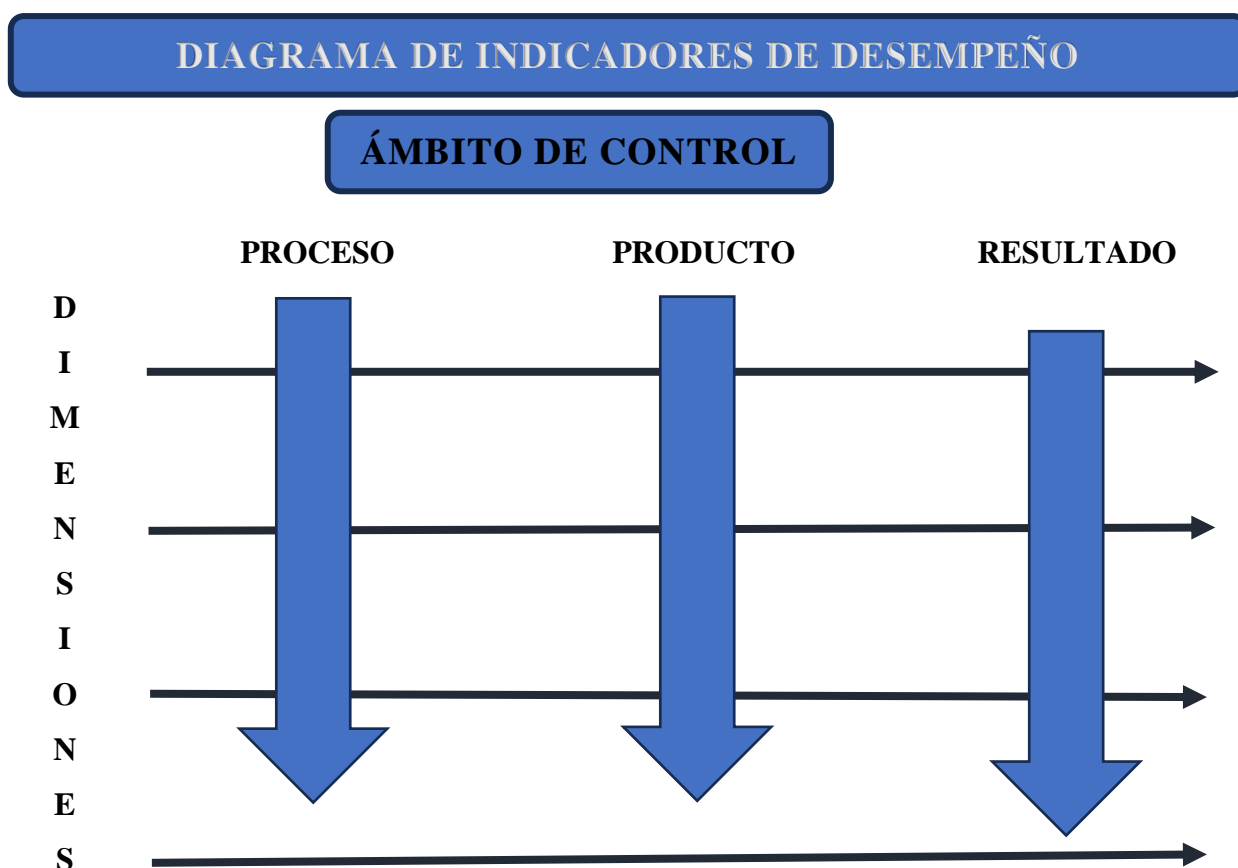


Imagen 11: Indicadores desempeño.

Los ámbitos de control tienen relación con el momento en que se realiza la medición:

Procesos: está relacionado con las actividades que se realizan, con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los productos (bienes y/o servicios); incluyen actividades o prácticas de trabajo tales como procedimientos de compra, procesos tecnológicos y de administración financiera.

Producto: está relacionado con los resultados del programa a nivel de componentes (bienes y/o servicios). En una línea de tiempo corresponden al primer tipo de resultados que debe generar un programa y al efecto más inmediato que tiene la producción de los componentes sobre la población beneficiaria.

Resultados: se identifican dos tipos de resultados, intermedios y finales (impacto). Los primeros corresponden, principalmente, a nivel de propósito. Se refieren a cambios en el comportamiento, actitud o estado de los beneficiarios, una vez que han recibido los bienes y servicios que entrega el programa. Los segundos implican un mejoramiento significativo y perdurable en el tiempo de alguna de las condiciones o características de la población objetivo que se plantearon como esenciales en la definición del problema. Un resultado final suele expresarse como un beneficio de mediano y largo plazo obtenido por la población atendida.

Las dimensiones o focos de desempeño tal como se describe en el capítulo 3 son las siguientes: Eficacia, Eficiencia, Economía y Calidad.

XXII.MEDIOS DE VERIFICACIÓN

Corresponde a las fuentes de información que se utilizarán para la construcción y medición de los indicadores planteados. Pueden ser fuentes primarias, producidas por el propio programa; o fuentes secundarias independientes del programa, como, por ejemplo, estadísticas del INE, estadísticas sectoriales, censo de población y vivienda, encuesta CASEN, entre otros.

XXIII. METODOLOGÍA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS NUEVOS

Tal como se indicó anteriormente, la metodología utilizada ha sido desarrollada ad hoc a cada evaluación, con el objeto de identificar y fundamentar las eventuales brechas entre el diseño propuesto y el efectivo (en implementación). Luego, una vez conocido en profundidad el diseño y la operación del programa, analiza la factibilidad y pertinencia de diseñar y eventualmente, realizar una evaluación de impacto, la cual se basa principalmente en metodologías experimentales, las que fueron revisadas en la sección anterior.

XXIV. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

El estudio, análisis y evaluación de una intervención pública requiere de información lo más fidedigna que sea posible, tal que permita responder, de la forma más precisa posible, las preguntas planteadas en la evaluación a realizar. La información o datos para utilizar en una investigación pueden ser de naturaleza cualitativa o cuantitativa. La información cualitativa nos permite describir atributos de una intervención, no factibles de ser medidas de forma directa, sino que a través de la experiencia de los actores involucrados. En la medida de lo posible esta información puede ser categorizada bajo una escala ordinal o nominal. Por su parte, la información cuantitativa, es aquella de carácter numérica y nos permite conocer la magnitud o medida de un atributo. Ésta puede ser de carácter discreta (de conteo) o continua.

Para obtener información y, en especial datos, se puede recurrir a información existente de la intervención, usualmente proveniente de la operación de ésta, y que en adelante se le llamará datos administrativos; información proveniente de revisión de documentos asociados a la intervención, que en adelante se llamará análisis documental, información recabada en consultas o entrevistas a una población determinada, que en adelante se le llamará información de campo; entre otra.

De acuerdo con esto, las preguntas de investigación pueden ser respondidas a través de datos cualitativos y/o cuantitativos. Para ambos tipos de dato existen diversas herramientas que permiten recolectar información que no ha sido levantada y/o sistematizada por el programa o institución en estudio, siendo las más utilizadas en las evaluaciones desarrolladas por

DIPRES las entrevistas (semiestructuradas), los focus group, y las encuestas, siendo posible el uso de otro instrumental si se estima pertinente.

Entrevistas Semiestructuradas: La entrevista es una técnica de investigación cualitativa, en la cual el investigador solicita información a una o más personas, referida a un problema determinado. En una entrevista semiestructurada el investigador construye una pauta que guía la conversación con el/los entrevistado(s),

que le permite enfocarse en los temas atinentes al objeto de estudio, e ir formulando y ordenando las preguntas de una forma coherente.

Focus Group: Corresponde a una técnica de investigación cualitativa que, si bien se origina en el contexto de los estudios de mercado, actualmente es utilizada en diversos ámbitos de la investigación social.

Consiste en una entrevista grupal, moderada por un entrevistador que orienta la conversación a partir de una pauta previamente diseñada, de tal modo de enfocarse en los temas relevantes para la investigación. Lo valioso de esta técnica es la interacción de los participantes, permitiendo que cada uno evalúe la opinión de los otros, generando una opinión coherente y compartida entre los miembros del grupo.

Encuestas: Es una técnica de investigación cuantitativa. Consiste en un método de recolección sistemática de información que permite analizar en detalle la problemática de una población en particular y debe utilizarse cuando no existe la información disponible o no se encuentra en el formato adecuado para la generación de análisis. Dentro de los puntos importantes a tener en consideración respecto a las encuestas, es “su diseño y método de recolección”, tal que ésta sea de fácil comprensión para el entrevistado; que se pruebe previamente su funcionamiento a través de un pre-test, y que en la implementación de la encuesta se desarrollen todas las actividades pertinentes para evitar errores de medidas, que ésta represente correctamente a la población, y que permita realizar los análisis estadísticos que sean necesarios.

Existen distintos factores que diferencian este tipo de instrumentos, destacándose la representatividad de éstos, debido a que usualmente los focus group y entrevistas semiestructuradas no se aplican en forma tal que permitan realizar análisis estadísticamente

representativos de la población; el uso que se les da, donde los focus group y entrevistas semiestructuradas mayoritariamente se utilizan para orientar las preguntas de la evaluación, entregar información cualitativa respecto a la evaluación, y complementar el análisis cuantitativo realizada en ésta. Por su parte las encuestas, siendo instrumentos que permiten la obtención de datos cuantitativos, se utilizan mayormente para obtener información estadísticamente representativa de una población determinada, y si bien permiten recabar información cualitativa, por su naturaleza estructurada, presenta limitaciones respecto a la amplitud y profundidad de la información que se pueda abordar en este ámbito. Las restricciones son menores para recolectar datos de carácter cuantitativo, si bien la naturaleza del programa, de la población, y de las restricciones cognitivas de quienes responden estos instrumentos también limita la calidad de la información que éstas recolectan.

XXV. CONCLUSIÓN

Un proceso de compra eficaz ayuda a reducir costes debido a que permite identificar proveedores que ofrecen productos y servicios de calidad a precios más bajos. Al mismo tiempo, tener un proceso de compra en marcha evita que las organizaciones sean víctima de estafas.

En la actualidad, los departamentos de compra han evolucionado a gran escala debido a la transformación digital de los negocios. Por otro lado, los nuevos materiales están reemplazando los suministros convencionales, y administrar una combinación de proveedores es un gran desafío.

Las nuevas tecnologías han ido desplazando los procedimientos manuales, brindando nuevas alternativas como la firma electrónica, el Big Data y la inteligencia artificial.

Sin duda, para obtener una ventaja competitiva y permanecer firme en los mercados cambiantes, las empresas han tenido que reevaluar sus actividades de compras y ahorrar en costos en su cadena de valor.

CHILECOMPRA ha cumplido una labor pionera al introducir el uso de Internet al proceso de adquisiciones del sector público nacional. Gracias al Programa 219 organismos públicos están hoy en condiciones de utilizar esta herramienta en apoyo a su proceso de adquisiciones.

Asimismo, es ampliamente reconocido como una buena iniciativa del Gobierno de Chile. Ha contribuido a mejorar la transparencia y, en menor medida, la eficiencia de los procesos de adquisición del sector público. Sin embargo, esta contribución se ha visto limitada tanto por factores internos como externos, algunos de los cuales comprometen también su sostenibilidad. Además, los problemas han provocado una desilusión con el sistema en muchos proveedores y en algunos organismos públicos y, si no se solucionan, pueden comprometer la credibilidad de este sistema o cualquier otro que lo reemplace a futuro.

Ello debe ser motivo de preocupación pues si se suspende la ejecución del programa se perderá lo avanzado en términos de transparencia y de eficiencia y se volverá prácticamente a la misma situación que existía cuando éste se inició. Por tanto, se considera que la ejecución del programa debe continuar, pero es necesario que sea reformulado para superar los problemas que presenta y que limitan su impacto. Se requiere con prontitud la adopción de decisiones respecto a la función que el sitio debe cumplir y a su administración, para luego introducir los cambios que permitan implementar las decisiones adoptadas y corregir los problemas detectados.

En primer lugar, dado el diseño la contribución que éste hace al logro del fin, es decir, a una mayor eficiencia y transparencia en la gestión pública en la adquisición de bienes y servicios, se ve limitada. Ello se debe a que el diseño del programa se hizo teniendo presente que la implementación de los otros tres proyectos contemplados en el Programa de Reforma al Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público requería de modificaciones legales, las cuales aún están en discusión. Por debió superponerse a los procedimientos de adquisición existentes en el sector público, desaprovechándose buena parte del potencial de un sistema de comercio electrónico. Como resultado, permite mejorar la transparencia del proceso de adquisiciones, pero no puede contribuir significativamente a una mayor eficiencia en la gestión de adquisiciones.

También es importante destacar que para lograr realmente su propósito y aporte a una mayor transparencia en el proceso de adquisiciones del sector público, la información registrada en el sitio www.chilecompra.cl debe ser suficiente, oportuna y estar bien sistematizada. En este sentido el programa podría haber obtenido mejores resultados si, además de capacitar a los organismos públicos en el uso del sistema, se los hubiera capacitado fuertemente en cómo

mejorar sus procesos de adquisición aprovechando al máximo el potencial que les ofrecía el sitio.

Por otra parte, la organización y gestión no han sido adecuadas, afectando el cumplimiento del propósito. No hay una clara asignación de roles entre las tres entidades con mayor responsabilidad por el funcionamiento del Programa (Ministerio de Hacienda, DAE y SONDA). La administración del programa corresponde desde el punto de vista legal al Ministerio de Hacienda, pero este no la asumió, delegándola implícitamente en la DAE. Además, ninguna de las entidades participantes en el programa se responsabilizó por la sistematización, oportunidad y suficiencia de la información registrada en el sitio.

Falta definir una estrategia y un proyecto claro de implementación y desarrollo del sitio, que fuese compartido por el Ministerio de Hacienda, la DAE y SONDA. Los indicadores de eficacia y calidad dan una buena impresión respecto a los logros. Los indicadores basados en porcentajes de información registrada o de beneficiarios inscritos han ido todos en aumento y aquellos basados en porcentajes derivados de las encuestas realizadas reflejan un nivel de aprobación satisfactorio en todas las dimensiones estudiadas. Incluso los indicadores de "Usabilidad" del sitio no son malos, sino más bien regulares.

Ello se debe a que el sitio www.chilecompra.cl ha ido registrando gradualmente más información y se ha ido incorporando a éste nuevos organismos públicos y proveedores, lo cual explica la evolución positiva de los indicadores relacionados con estos aspectos. En cuanto a la opinión mayoritariamente positiva respecto que denotan los indicadores basados en las encuestas, ello es consistente con el hecho de que, al comparar la situación preexistente, los beneficiarios aprecian una mejoría.

Es un medio extremadamente eficiente para poner en contacto a los demandantes del sector público con proveedores del sector privado y para brindar información a la ciudadanía en general. Le permite a cualquier ciudadano acceder a información sobre adquisiciones del sector público con ahorros de tiempo y costo superiores a un 95%. Para los proveedores, el programa representa un acceso gratuito a información comercial de alto valor, por lo que les resulta también muy eficiente.

Para los organismos públicos, el costo que les significa publicar sus adquisiciones en el sitio del Programa es también muy bajo si se lo compara con el costo de publicación en la prensa, pero la falta de legislación apropiada no les permite aprovechar este potencial. Sin embargo, para los organismos públicos resultaría aún más eficiente utilizar para sus procesos de adquisición un sitio privado de comercio electrónico, ya que, gracias a los convenios suscritos por la DAE, ello no les significa ningún gasto directo adicional y obtienen un mejor servicio.

Las principales fortalezas del Sistema de Compras de Chile se concentran fundamentalmente en los aspectos de transparencia, integridad y el compromiso con la sociedad civil. aunque en este último aspecto sus resultados son todavía incipientes dado lo reciente de algunas iniciativas en este ámbito. Se dispone también de un Sistema de Información consolidado que permite monitorear y mejorar la eficiencia de los procesos de adquisiciones. Adicionalmente, se observa que existen sólidos sistemas de control y auditoría cuya institucionalidad representada por la Contraloría General de la República (CGR), es en general respetada por los organismos públicos de la sociedad.

Se reconoce las políticas nacionales y objetivos secundarios del sistema chileno tales como la sostenibilidad, apoyo al conjunto de micro y pequeñas empresas (MIPES), políticas de género e inclusión, servicio civil, etc.

En relación con las debilidades, claramente persiste un tema que se ha repetido en algunas evaluaciones que es el hecho que el Sistema de Compras Públicas en Chile no tiene definido formalmente y en forma clara un ente regulador de todo el sistema.

Este vacío institucional ha sido llenado en buena parte y de manera informal por ChileCompra, que, si bien tiene algunas de estas funciones oficialmente asignadas, hay otras muy importantes como son la de redactar políticas, proponer enmiendas al marco legal, realizar evaluación del desempeño del sistema como un todo, entre otras que no las tiene formalmente asignadas. Relacionado con lo anterior, se destaca que no existe formalmente una definición del "Sistema de Compras", se suele confundir con el Sistema de Información lo que es claramente un error. También es importante destacar la falta de una integración del Sistema de Compras con el Sistema de Gestión Financiera, aspecto que también ha sido relevado en evaluaciones internacionales y cuya solución impactaría positivamente en la superación de otras debilidades que han sido recogidas en este informe. En los aspectos

operativos falta la incorporación al sistema de información del proceso de gestión de contratos lo que ayudaría a un control más cercano de esta importante fase del proceso de adquisiciones. Por su parte, en los aspectos normativos se destaca la necesidad de normar la fase de ejecución de los contratos actualmente ausente y de extender la competencia del Tribunal de Contratación Pública (TCP), para conocer causas en esta misma fase. Asimismo, se requiere que el marco normativo (Reglamento de Compras) regule en forma más detallada los procesos de pre-calificación.

Asimismo, es importante destacar que el hecho que el sistema de compras se someta periódicamente a diversas evaluaciones es un aspecto positivo y refleja una clara conciencia de las autoridades pertinentes de la necesidad de ir avanzando en su mejoramiento.

Por otra parte, en lo que se refiere a la conexión entre evaluación y control de la gestión pública, podemos concluir que ambas desempeñan un papel crítico en los procesos de compras públicas, ya que contribuyen a garantizar la eficiencia, transparencia y legalidad en el uso de los recursos públicos. A continuación, se destacan algunas de las razones fundamentales por las cuales la evaluación y el control son esenciales en este contexto:

- *Garantía de legalidad y cumplimiento normativo:* La evaluación y el control aseguran que los procesos de compras públicas se lleven a cabo de acuerdo con la normativa legal y las regulaciones establecidas. Esto ayuda a prevenir prácticas corruptas, nepotismo o cualquier actividad que vaya en contra de los principios éticos y legales.
- *Optimización de recursos públicos:* A través de una evaluación sistemática, se puede medir la eficiencia en la utilización de los recursos públicos durante los procesos de compras. El control adecuado permite identificar áreas de mejora, reducir costos innecesarios y maximizar el valor obtenido por el gobierno o entidad pública.
- *Transparencia y rendición de cuentas:* La evaluación y el control promueven la transparencia al proporcionar una visión clara y detallada de cómo se llevan a cabo los procesos de compras. Esta transparencia a su vez fortalece la rendición de cuentas, ya que las acciones y decisiones pueden ser examinadas y comprendidas por los ciudadanos, los órganos de control y otros actores interesados.

- *Prevención de fraudes y corrupción:* La evaluación y el control actúan como mecanismos de prevención y detección temprana de posibles irregularidades, fraudes o actos de corrupción en los procesos de compras. Al establecer controles rigurosos, se reduce el riesgo de malversación de fondos y se disuade a aquellos que podrían buscar aprovecharse indebidamente de los recursos públicos.
- *Mejora continua y aprendizaje organizacional:* La evaluación constante proporciona retroalimentación valiosa para mejorar los procesos de compras públicas. La identificación de áreas de oportunidad y la implementación de mejoras contribuyen al aprendizaje organizacional, permitiendo adaptarse a cambios en el entorno y fortalecer la capacidad institucional.
- *Cumplimiento de objetivos y metas institucionales:* La evaluación y el control están alineados con los objetivos y metas institucionales. Aseguran que los procesos de compras estén al servicio de los propósitos de la entidad pública, contribuyendo a la consecución de sus metas estratégicas y a la entrega efectiva de bienes y servicios a la comunidad.

En conclusión, la evaluación y el control de la gestión pública en los procesos de compras no solo son fundamentales para garantizar la legalidad y la eficiencia, sino que también fortalecen la confianza de la ciudadanía en la administración pública y promueven un uso responsable y ético de los recursos públicos.

Finalmente, tal como ya ha sido mencionado en el cuerpo del presente informe, la transparencia en los procesos de evaluación y de control de la gestión pública, resultan fundamentales no solo para aumentar la confianza ciudadana en la Administración del Estado, sino que además permite un mejor uso de los recursos disponibles y se transforma en un control adicional respecto del actuar de los funcionarios y funcionarias encargados de los procesos de compras públicas, al permitir a cualquier interesado el conocer el estado de cada uno de los procesos activos y finalizados y arribar a sus propias conclusiones respecto del uso eficaz y eficiente de los recursos fiscales, que en definitiva son reunidos por el esfuerzo de todos los habitantes del país.

BIBLIOGRAFÍA

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile - www.bcn.cl

Centro de Sistemas Públicos, Departamento de Ingeniería Civil Industrial, Universidad de Chile.

<http://www.bancomundial.org>

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=234157/Ley N° 8.666>

<http://www.scpm.gob.ec/wp-content/uploads/2013/07/Salom%C3%B3n-Tenorio.pdf>

<https://repositorio.uchile.cl/>

<https://www.cepal.org/es/observatorios>

<https://www.chile.gob.cl/ocde/informes-ocde/estudios-ocde-sobre-chile/estudio-ocde-compras-publicas-en-chile-opciones-de-politica-para>

<https://www.chilecompra.cl/wpcontent/uploads/2023/05/cuentapublicaChileCompra2023.pdf>

https://www.chiletransparente.cl/wp-content/files_mf/1563468048CompiladodeComprasPublicas12MAR19.pdf.

<https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2021/12/INTEGRIDAD-PROBIDAD.pdf>

Reunión Regional sobre Sistemas de compras en América Latina y el Caribe (2015). Quito, Ecuador.

ricg.org /datos regionales

www.chilecompra.cl

www.chiletransparente.cl

www.dipres.gob.cl

www.emol.cl

www.mercadopublico.cl

www.ogp.gob.cl

www.pauta.cl