OBSERVATORIO
DEL GASTO FISCAL EN CHILE

CHILE TRANSPARENTE
TRANSPARENCY INTERNATIONAL

EXPERIENCIAS, PERCEPCIONES E INTERPRETACIONES:

LAS COMPRAS PÚBLICAS DESDE LA VISIÓN DE LOS PROVEEDORES

CAPÍTULO CHILENO DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, CHILE TRANSPARENTE
OBSERVATORIO DE GASTO FISCAL EN CHILE

EXPERIENCIAS, PERCEPCIONES E INTERPRETACIONES:
LAS COMPRAS PÚBLICAS DESDE LA VISIÓN DE LOS PROVEEDORES

Diciembre 2018

Proyecto financiado por *Open Contracting Partnership*

Imagen de portada: Tonu Anni.

Los contenidos de este informe pueden ser reproducidos en cualquier medio y bajo cualquier formato, citando la fuente.

Equipo Chile Transparente encargado

Michel Figueroa, investigador responsable.
Daniela González, Investigadora.
Tania Tabilo, Investigadora.

Estudiantes en práctica

Belén Laveder
Sarah Wendt
Rocío Cancino

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN 5
ASPECTOS METODOLÓGICOS 6
Técnica de investigación 6
Instrumentos de investigación 6
Selección muestral 8
Plan de análisis 9
Notas metodológicas 9
RESULTADOS Y HALLAZGOS 11
Excesiva burocracia o burocracia negativa 11
Ecuanimidad en el sistema de compras públicas 12
Expectativas en el funcionamiento del Estado 13
Asimetrías de información 15
Barreras de entrada a la participación 17
Percepción sobre la regulación de las compras públicas 19
Impresiones sobre Convenio Marco 21
CONCLUSIONES 23
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 25
ANEXO 26
1. Consentimiento informado 26
2. Correo electrónico de contacto 27

INTRODUCCIÓN

Para el correcto y eficiente desarrollo de un Estado es fundamental que éste realice periódicamente compras y contrataciones de bienes y servicios que contribuyan al correcto desempeño de cada organismo y a la satisfacción de las necesidades más apremiantes de la ciudadanía, teniendo siempre en mente que el proveedor u oferente es un elemento clave en el mercado público.

Este estudio forma parte de un conjunto de investigaciones encargadas por Open Contracting Partnership a las organizaciones de la sociedad civil Chile Transparente y el Observatorio del Gasto Fiscal en Chile que permitieron conocer con mayor profundidad el proceso de compras públicas en Chile y relevar la importancia de la transparencia de los beneficiarios finales o efectivos de las empresas que contratan con el Estado.

De esta manera, el presente estudio tiene como objetivo el conocer y comprender cómo opera el sistema de compras públicas en Chile en opinión de los proveedores efectivos y/o quienes han ofrecido u ofrecen sus bienes o servicios al Estado. Además de las experiencias y percepciones, es fundamental conocer sus interpretaciones del sistema. En otras palabras, las entrevistas realizadas apuntaban a la identificación de las dificultades que los proveedores enfrentan en las licitaciones públicas y comprender con mayor profundidad su apreciación en torno a prácticas anti-competitivas.

Para lograr este cometido, se entrevistó a 43 de estos oferentes o proveedores, quienes entregaron sus percepciones sobre el funcionamiento del actual sistema, el nivel de competencia efectivo en el proceso y los posibles desafíos o cambios a implementar.

Para cumplir con este fin se procederá, en primer lugar, a explicar los criterios metodológicos adoptados en el transcurso de esta investigación. Con posterioridad, se darán a conocer los principales resultados y hallazgos del estudio. Dicho apartado estará conformado por los tópicos más recurrentemente abordados y profundizados por los 43 entrevistados, estos son: Excesiva burocracia, ecuanimidad en el sistema de compras públicas, expectativas en el funcionamiento del Estado, asimetrías de información, Barreras de entrada a la participación, Percepción sobre la regulación de las compras públicas y percepciones sobre Convenio Marco. Para finalizar se expondrán las conclusiones.

Con esta investigación se espera, en definitiva, contribuir a la elaboración de un diagnóstico integral del funcionamiento del actual sistema de compras y contrataciones del Estado, comprendiendo las características y necesidades de quienes son, o eventualmente llegarían a ser, los que provean a los ciudadanos de insumos médicos para los hospitales públicos, libros para los colegios municipales, etc.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Técnica de investigación

En el marco de la investigación cualitativa que busca gestar un diagnóstico de la competencia actual en el mercado público y la propiedad efectiva de los proveedores del Estado, se realiza una serie de entrevistas semiestructuradas y en profundidad a los proveedores que participan de las compras públicas en Chile.

Se optó por la entrevista como herramienta de investigación, ya que es una técnica que logra "acceder a la perspectiva del sujeto estudiado" (Corbetta, 2003: 368), facilitando el análisis en perspectiva de los objetivos de la investigación. De este modo, gracias a la entrevista se logra obtener información por medio de la conversación con una persona previamente seleccionada, a través de la técnica de pregunta-respuesta. En este sentido, la pregunta es un estímulo y la respuesta debe ser su reflejo o reacción (Zapata-Barrero, 2011: 119).

Dichas entrevistas se realizaron en profundidad y con un carácter semiestructurado, puesto que esta tipología contribuye a desentrañar percepciones y comportamientos de los sujetos de estudio que requieren de profundidad, y a su vez, de una directriz que guíe y le brinde orgánica a la conversación.

Se realizaron 43 entrevistas como método central de recopilación de información, permitiendo éstas obtener antecedentes que otras investigaciones cualitativas no otorgan (Rathbun, 2008). No obstante, se deben tener presentes las limitantes de esta técnica de investigación, como es el caso del sesgo de deseabilidad social. De todas maneras, son mayores los beneficios de desarrollar un estudio de esta naturaleza que las desventajas analizadas por la literatura especializada.

Instrumentos de investigación

Con el objetivo de guiar cada conversación, se construyó una pauta de entrevista, en base a tres dimensiones centrales en la investigación: 1) Posibles dificultades en la participación de licitaciones públicas, 2) Competencia en las compras públicas y 3) Desafíos para el mejoramiento del mercado público. Luego de ello, se elaboraron las preguntas que buscan obtener información de cada una de las citadas dimensiones y que servirán de guía para todas las entrevistas. La pauta utilizada se muestra a continuación:

VARIABLE	PREGUNTA
Dificultades en la participación de licitaciones públicas	1. En su experiencia en las compras públicas ¿ha enfrentado o visto algún tipo de dificultad durante su participación en el mercado público? ¿Cuál(es)? 2. Desde su experiencia o de lo que ha visto o escuchado entre sus pares ¿cómo evalúa la forma en que están regulados los tipos de compra del Estado: (i) licitaciones (ii) convenio marco (iii) tratos directos? ¿Por qué? 3. ¿Cree usted que estas regulaciones en las compras del Estado generan dificultades para participar de los procesos de compras? ¿Por qué? Explique 4. ¿Ha visto, ha conocido o se ha enterado de actitudes de funcionarios públicos que dificultan que diferentes empresas participen en igualdad de condiciones frente a una licitación? ¿Cuáles actitudes? ¿Cómo esas actitudes entorpecen la participación igualitaria de diferentes empresas?
Competencia en las compras públicas	5. ¿Cree usted que las empresas compiten en igualdad de condiciones frente a una licitación pública y que tienen las mismas posibilidades de ganar ofreciendo un mismo producto o de características semejantes? ¿Por qué? Por favor, comente sus impresiones 6. ¿Ha enfrentado situaciones que lo han hecho tomar la decisión de no participar en una licitación? ¿Qué tipo de situaciones? ¿Cómo le han afectado su decisión de participar? 7. ¿Considera que alguna de las leyes o reglamentos limita la igualdad de condiciones para que las empresas compitan frente a una licitación? ¿Cuáles? ¿Por qué?
Desafíos para el mejoramiento de las compras públicas	8. Si estuviera en sus manos la posibilidad de decidir ¿Qué cambios le haría al sistema de compras públicas pensando en hacerlo un sistema más eficiente y competitivo?

Fuente: Elaboración propia.

Las preguntas arriba listadas se aplicaron a los 43 entrevistados bajo igualdad de condiciones. Estas entrevistas fueron grabadas previo consentimiento explícito o informado de los informantes como se explica a continuación.[1]

[1] En el anexo a esta investigación se encuentra transcrito de modo íntegro el modelo de consentimiento informado utilizado.

El consentimiento informado es un documento que garantiza que el entrevistado expresa voluntariamente su intención de participar en la investigación, previo conocimiento de los objetivos del estudio. A través de este instrumento se asegura que todo el contenido de la entrevista sea de carácter confidencial y ocurra bajo el estricto cumplimiento de las disposiciones del secreto estadístico. Con ello se espera constatar y proteger posibles dilemas éticos. Este consentimiento brinda la autorización de grabar las entrevistas con fines investigativos, por lo que se presenta dicho documento para que el entrevistado lo firme y establezca expresamente su conformidad con la existencia de un respaldo auditivo de la conversación en cuestión. En la presente sucesión de entrevistas todos los participantes firmaron el documento antes de dar inicio a la conversación, lo que permitió respaldar cada uno de los testimonios.

Selección muestral

Para acceder a los posibles entrevistados, se extrajo el contacto de una base de datos proporcionada por la Dirección de Compras y Contratación Pública – en adelante Chile Compra-, que se utilizó en la búsqueda de los antecedentes básicos para invitar a participar de la entrevista. En cuanto a otros aspectos de selección de la muestra, los criterios de inclusión de esta investigación son: i) inscripción en el registro de proveedores del Estado y ii) domicilio en la provincia de Santiago de la empresa o proveedor.

Como criterio excluyente, no se consideraron en esta muestra a los proveedores de empresas que se ubican fuera de la provincia de Santiago, debido a que el traslado a zonas más lejanas implicaba una inversión en recursos con los que no se contaba. Teniendo la dirección identificada, se contactó directamente a las empresas ubicadas a no más de una hora de traslado como máxima distancia. Después de obtener una muestra de aproximadamente 30 direcciones elegidas aleatoriamente, se procede a enviar un email con copia oculta a todos los proveedores que cumplieran con las características señaladas.

Ya enviado el correo electrónico con la convocatoria a participar de este estudio, explicando brevemente los objetivos del proyecto, se esperó la respuesta de los posibles interesados. Luego de un intercambio de correspondencia electrónica con los proveedores interesados, se concreta una cita donde se define el lugar y la hora, priorizando siempre la disponibilidad horaria de los entrevistados. Este procedimiento de contacto, que va desde la selección aleatoria sin reposición del RUT de proveedores (es decir, sin insistir en el mismo proveedor en caso de no responder al correo electrónico) hasta la calendarización de una cita con el eventual entrevistado. Tal proceso se repitió las veces necesarias para alcanzar el total de entrevistas requeridas para el proyecto. Mediante la repetición del proceso de contacto por completo, se consiguió concretar 43 entrevistas en total.

También se excluyó de esta muestra a aquellos oferentes que nunca habían participado por la adjudicación de una licitación pública o cualquiera de los otros tipos de contrato que se permiten dentro del mercado público[2].

Plan de análisis

En cuanto al procesamiento y análisis de la información de las entrevistas, se aplica un método de investigación basado en la Teoría Fundamentada, enfoque que busca realizar la investigación social a partir del levantamiento de datos empíricos que guíen la elaboración de teorías explicativas sobre determinados fenómenos sociales (Flores, 2013). Según los precursores de la Teoría Fundamentada, Glaser & Strauss (1967), la principal pretensión de dicho enfoque es incorporar una perspectiva racional al desenvolvimiento de los fenómenos sociales a partir de datos recogidos durante el trabajo de campo que, para el caso de esta investigación, corresponde a la información contenida en las entrevistas a los proveedores del Estado.

Terminada la etapa de recolección de datos, el equipo investigativo realiza una reducción de información para simplificar el tratamiento del contenido de las entrevistas. Esa primera síntesis no permitió excluir la información que no contribuía al esclarecimiento de los objetivos de estudio, a fin de controlar el proceso de investigación incrementando la capacidad analítica.

Analizar en función de la Teoría Fundamentada entrega herramientas para la construcción de códigos y categorías de observación que surgen de los datos recolectados y no de una preconcepción de hipótesis inferidas lógicamente (Flores, 2013). Para efectos de la presente investigación, se realiza una codificación abierta que permite dar cuenta de los elementos mínimos del discurso social, y a su vez, identificar los conceptos y descubrir las propiedades y dimensiones de la información (Flores, 2013).

Notas metodológicas

Se privilegió la disposición horaria y física del entrevistado con el fin de que el espacio de la entrevista propiciara un ambiente de confianza y proximidad. Las principales intenciones del equipo investigativo fue intervenir lo menos posible en sus agendas y que el requerimiento a la cita no supusiera mayores problemas de traslado. Con tal objetivo en

[2] Uno de los proveedores contactados no había concursado nunca por la adjudicación de una licitación pública, información que se conoció solo en el transcurso de la entrevista misma –el proveedor se encontraba en el registro oficial como exigencia del Ministerio de Obras Públicas. Frente a tal escenario, se optó por considerar de igual forma a dicho informante, puesto que su expectativa de funcionamiento del sistema de compras públicas podría contribuir al desarrollo de los objetivos de esta investigación.

mente, y para comodidad del entrevistado, se realizó una de las entrevistas en línea utilizando la red Skype, en cuyo caso el consentimiento informado fue reemplazado por la autorización verbal del proveedor consultado.

Es necesario precisar que se observó cierta confusión inicial en la filiación de Chile Transparente por parte de algunos de los proveedores entrevistados, puesto que creían que esta ONG correspondía a un organismo público, lo que en algunos casos pudo influir en su decisión de participar (o no) en las entrevistas. Surgió tal impresión en el equipo investigativo, pues algunos entrevistados consultaron expresamente si Chile Transparente era un organismo público antes de comenzar la entrevista. Una segunda impresión es que quienes aceptaron la entrevista lo hicieron porque estaban muy interesados en denunciar alguna mala práctica o comportamiento inusual dentro del mercado público. Pero, en definitiva, resulta muy complejo identificar las verdaderas intenciones de los entrevistados, ya que quienes no han tenido éxito en la adjudicación de licitaciones públicas tienen otra perspectiva del mercado público en comparación con quienes cuentan con una experiencia más exitosa.

RESULTADOS Y HALLAZGOS

Excesiva burocracia o burocracia negativa

El término burocracia ha sido definido y redefinido, siendo la conceptualización más clásica la entregada por Max Weber. Para él, la burocracia debe ser entendida como "la estructura administrativa de la que se vale el tipo más puro de dominio legal" (Weber en Bobbio, Mateucci y Pasquino, 2011: 166), y que se caracteriza por (ibíd.):

> [1] existencia de reglas abstractas a las que están ligados el detentador (o los detentadores) del poder, el aparato administrativo y los dominados (...) [2]relaciones de autoridad entre posiciones ordenadas sistemáticamente en un modo jerárquico, por esferas de competencia claramente definidas, por una elevada división del trabajo y por una clara separación entre persona y oficio, en el sentido de que los funcionarios y los empleados no poseen a título personal los recursos administrativos, de los que más bien deben rendir cuentas, ni pueden apropiarse del oficio (...). [3] El personal empleado por una estructura administrativa burocrática es típicamente libre, es tomado bajo contrato, y en virtud de calificaciones técnicas específicas se le compensa con un estipendio fijo en dinero, tiene una carrera regular y considera el propio trabajo como una ocupación de tiempo completo.

Una definición más contemporánea que la del sociólogo alemán es la entregada por Omar Guerrero, administrador público, para quien la burocracia debe ser entendida como "la organización que establece y conserva la continuidad de la vida estatal, y por extensión, de la sociedad y de su actividad económica." (Guerrero, 2000)

Por su parte, y más bien de forma negativa, los proveedores del Estado tendrán su propia noción de burocracia en el proceso de compras públicas. Los entrevistados mencionan la excesiva burocracia existente en el proceso de licitación pública chileno. Esto se traduce en largos períodos de tiempo entre que se publica una licitación o se declara la intención de adquirir un bien o servicio y que se responda a ese llamado.

Otros califican de burocrático al sistema de compras públicas debido a la exigencia de múltiples documentos que, en su búsqueda, retrasa el proceso mismo de postulación. O bien el retraso en los pagos, como retratan algunos entrevistados (P12, P23, P34, P36) lo cual podría generar desincentivos a la participación (uno de los entrevistados comentó, por ejemplo, que solo participa en licitaciones donde el plazo de pago lleva un retraso máximo de 5 días, P28, comunicación personal, noviembre de 2018).

Esto se ve acrecentado por las dificultades para comprender las bases de licitación, puesto que se presentan en un lenguaje jurídico que no todos manejan o en extensos textos. Asimismo, los criterios de evaluación, señalan los entrevistados, parecen no ser del todo

claros o precisos en función del objetivo deseado con la compra o adquisición. Esto, debido a que en algunas circunstancias se establece requisitos que no se ajustan necesariamente con el bien o servicio demandado.

Dentro de las dificultades apreciadas por los proveedores consultados, es posible apreciar prácticas como licitaciones cuyas evaluaciones "no son transparentes" (P36, comunicación personal, noviembre de 2018), "el lobby es muy fuerte" (P18, comunicación personal, octubre de 2018), barreras para ingresar al sistema, cambios en los plazos de adjudicación, falta de respuesta a preguntas.

Por otra parte, y refiriéndose específicamente a los convenios marco, las opiniones son dispares. Así, para algunos la existencia de este tipo de contrataciones logra en parte resolver las dificultades burocráticas de las licitaciones públicas, mientras que otros lo cuestionan precisamente por saltar esos pasos. Las críticas al sistema de convenios marco también apuntan a que "impide el buen desarrollo muchas veces de los proyectos" (P41, comunicación personal, noviembre de 2018), provocando que las "selecciones de proveedor [no] sean justas" (P41) en un ambiente definido como "restrictivo" (P41).

Ecuanimidad en el sistema de compras públicas

Un aspecto importante para los informantes consultados es la imparcialidad en las interacciones entre los actores dentro del mercado público. En este sentido, existen aspectos en los cuales los proveedores perciben inequidades que perjudican su interés en participar y limitan la competencia entre empresas proveedoras.

Uno de esos aspectos son los criterios de evaluación que, según los entrevistados, parecen no ser del todo claros o precisos en función del objetivo deseado con la compra o adquisición. Esto, debido a que en algunas circunstancias se establece requisitos que no se ajustan necesariamente con el bien o servicio demandado. Por ejemplo, comenta un proveedor:

> [L]a evaluación que nos realizan a nosotros por parte de un organismo del Estado a veces son injustas o nosotros las consideramos como injustas o no se apegan estrictamente a los contenidos de las bases administrativas o técnicas y ya eso nos ha perjudicado en algunas evaluaciones (P25, comunicación personal, octubre de 2018).

Se observó entre los entrevistados una suerte de desazón en torno al criterio experiencia al evaluar la idoneidad de una propuesta, sobre todo para las empresas con menos tiempo en el mercado. Ellos consideran que exigir varios años de experiencia no es garantía de la calidad de un servicio o bien, en efecto, el "criterio experiencia [se convertiría] en una barrera de entrada" (P39, comunicación personal, noviembre de 2018) para las empresas que buscan expandir sus oportunidades participando del abastecimiento del Estado.

Otro criterio de evaluación identificado por los proveedores, en relación a la imparcialidad del sistema, es el precio. El factor precio es un aspecto transversal que determina tanto la decisión de participar como la sensación de que la competencia sea justa para todos los participantes, he allí la complejidad de la oferta económica. Por una parte, el criterio precio resulta ser un problema para los que consideran que este es muy bajo, pues competir en esas condiciones les significaría disminuir la calidad de lo ofertado para abaratar la propuesta económica, lo que no consideran viable. Por otra, hay quienes observan desigualdad en el sistema debido a que existen empresas que proporcionan productos o servicios más baratos, dándoles eso una ventaja a la hora de competir por una licitación, en desmedro de quienes ofrecen bienes o servicios cuya calidad implica un costo mayor. En algunas empresas la frustración ha sido tal que señalan: "las mayorías de la licitaciones del mercado público son por plata o sea no importa si somos una empresa que le puede traer todo del respaldo internacional" (P12, comunicación personal, octubre de 2018).

En la amplitud de bienes y servicios que debe adquirir el Estado, existen necesidades específicas que requieren competencias más especializadas y complejas, de la cuales el sistema de compras públicas no puede estar ajeno. Los entrevistados provenientes de rubros que cubren necesidades de dicha índole, consideran que los criterios de evaluación deberían flexibilizarse, para simplificar los procesos y avanzar hacia la modernización de un sistema de compras públicas acorde a los nuevos mercados y tecnologías. Además, en especial en los rubros de los servicios, señalan que sería más eficiente incluir la evaluación de criterios un tanto más subjetivos para contratos o licitaciones que ameritan juicios más profundos o criterios no tan rígidos, que conceda mayor espacio a la innovación y a la creación de valor de los distintos requerimientos del engranaje estatal.

En esta línea, un último aspecto que genera consenso entre los testimonios analizados es la incapacidad de rendición de cuentas sobre los resultados de una licitación pública. La opacidad en esta etapa del proceso de compras y contrataciones provoca molestia en los proveedores a los que no se adjudicó la licitación, ya que desconocen las razones que llevaron al órgano licitante a seleccionar a un oferente y no a otro. Asimismo, esa retroalimentación podría ser útil a la hora de perfeccionar el bien o servicio ofrecido para futuras competencias. Esta falta de transparencia incentiva la creencia de que existen negocios previamente acordados con el proveedor que gana la licitación.

Expectativas en el funcionamiento del Estado

Un hallazgo significativo sobre las percepciones de los proveedores del sistema de compras públicas, es que el Estado no se presenta como un contratante responsable faltando a sus responsabilidades, sobre todo, en el pago oportuno y respeto de los plazos estipulados en el contrato. Si bien la mayoría considera que trabajar para el Estado puede ser una buena oportunidad de negocio, quienes han tenido algún tipo de mala experiencia disminuyen su confianza en el Estado como un todo, más que hacia un organismo público en particular. Y,

por consiguiente, la falta de confianza en que el Estado cumplirá con su parte del contrato, merma el interés por participar de dicho mercado.

Como se mencionó, las expectativas negativas hacia los servicios públicos se fundamentan principalmente en los plazos del contrato y en los pagos, y revelan la percepción de que se exige responsabilidad al proveedor sin que el Estado se auto regule en su comportamiento como comprador. En efecto, algunos piensan que "el Estado es la empresa que menos cumple con la ley" (P12, comunicación personal, octubre de 2018). Sin embargo, como se señaló, las expectativas negativas o la falta de confianza de algunos entrevistados se explican, en parte, por una experiencia desfavorable con el sistema de compras.

El descontento y las expectativas negativas de los proveedores no siempre dependen de alguna irregularidad por parte de organismos estatales, sino más bien de la desconfianza propia que inspira lo desconocido o las instituciones, especialmente para el caso de Chile.

> De acuerdo con la Encuesta Bicentenario del 2013 un 88% de los chilenos confía en su propia familia mientras sólo un 4% confía en las personas con las que se topa por primera vez. Este fenómeno a nivel institucional está representado por la "paradoja Fenno", la cual muestra la gran brecha que existe entre la confianza atribuida a actores específicos y la confianza general. Por ejemplo, con los bancos, donde mientras sólo un 9% afirma confiar en los bancos, un 63% tiene confianza en el banco en el cual tiene una cuenta corriente (Centro de Políticas Públicas UC, 2015: 15).

La paradoja de Fenno ayuda a comprender porque los proveedores del Estado, a pesar de su percepción sobre los organismos públicos, de igual forma prefieren participar de las licitaciones que ofrece el Estado, ya que no ven al sistema de compras públicas como un sistema viciado estructuralmente al punto tal que disminuyan sus deseos por realizar negocios con servicios públicos. Al comienzo, la confianza interpersonal no es la suficiente para generar expectativas positivas, dada la incertidumbre que genera lo desconocido, además de la contaminación que producen malas experiencias como usuarios de servicios del Estado. Pero luego, quienes van construyendo buenas relaciones con los organismos compradores producto de una responsabilidad recíproca de ambas partes, van forjando expectativas positivas.

Como se sostuvo precedentemente, existe una diferencia producida entre las ideas detrás de las personas -es decir, las percepciones individuales de los proveedores sobre el mercado público-, versus las competencias reales de la administración de las compras públicas estipuladas por ley. Esto quiere decir que los testimonios donde los proveedores tuvieron una percepción más negativa se asocian a quienes no han ganado licitaciones públicas o tuvieron algún inconveniente con el servicio comprador. Tal visión puede distorsionar la expectativa que se construya sobre el sistema de compras públicas, sin considerar que por factores exógenos al mercado público -como escasas habilidades para

usar la plataforma online, baja solvencia económica de la empresa, etc.-, la percepción sobre las licitaciones públicas empeora.

Esta disparidad en las percepciones también aplica para el significado que le dan los diferentes actores a una mala práctica. Es decir, para un proveedor un determinado comportamiento puede resultar normal mientras que, en la práctica, puede estar violando algún principio estipulado por ley. En los testimonios de los entrevistados, se menciona que funcionarios públicos hacen llamados a empresas a participar de la confección de bases para que luego sean esas empresas quienes se adjudiquen la licitación. Pero aquellos que fueron convocados para diseñar las bases, no consideran que ese acto sea irregular, sino que reclaman porque aun cuando fueron llamados a diseñar las bases, no se les adjudicó la licitación. Entonces, se produce una diferencia significativa entre lo que entiende el oferente como una mala práctica y lo que permite el organismo público que ocurra. Esto refleja una paradoja "interesante que nos advierte de lo complicado que en el fondo es este tema: lo que entiende por corrupción el juez no coincide con lo que entiende por corrupción el ciudadano y el político" (Gil, 2008: 14).

Un aspecto que se resalta en las conversaciones con los entrevistados es la percepción de que falta *expertise* técnica en los servicios compradores para realizar las bases, porque al analizar una licitación descubren que en realidad el organismo público no es claro en la exposición y demanda de sus necesidades, lo cual dificulta el proceso y las expectativas de los actores involucrados. Diversos proveedores mencionaron como una dificultad el que algunas instituciones públicas, incluyendo a sus funcionarios, muchas veces desconocen los procesos involucrados en la gestación de un bien o servicio, por lo que se sienten con la libertad de hacer peticiones poco relacionadas con el servicio o bien o que, de plano, están fuera de contrato. Por esta razón, algunos mencionan una falta de profesionalismo en la línea de abastecimiento de los organismos públicos.

Por último, no todo en las expectativas es desconfianza. Para el caso de una entrevista realizada a pesar de que la empresa aún no participa del mercado público, se le consultó precisamente por sus expectativas sobre convertirse en proveedor del Estado, y comentó: "en realidad tengo a mi hermano que tiene una muy buena experiencia con el mercado público, trabaja con todas las municipalidades (...) es súper transparente el proceso porque van todos a visitas de terreno" (P14, comunicación personal, octubre de 2018). A pesar de que la persona basa sus expectativas en la experiencia de un tercero, tiene la confianza de que puede conseguir buenas oportunidades de negocio participando del mercado público.

Asimetrías de información

Las transacciones al interior de los mercados de consumo suelen ir acompañadas de una serie de dificultades que pueden alterar la competencia, entre las que destaca la asimetría de información. Estas fallas o ineficiencias en el mercado deben ser entendidas como

“situaciones en las que una parte sabe algo diferente de lo que saben otros” (Stiglitz, 2010: 16).

Conservando las diferencias, se observa un escenario similar en el proceso de compras públicas en Chile. Los proveedores, según comentaron en las entrevistas, tienen la sensación de ofrecer un mejor bien o servicio que su competencia, ya que poseen mayor conocimiento sobre la calidad de lo ofrecido que el Estado o comprador (en términos de Akerlof, s.f.). Como señalaron los entrevistados, “dependiente del tipo de licitaciones a veces le dan mucha ponderación al precio entonces se le olvidan la calidad” (P28, comunicación personal, noviembre de 2018). Sin embargo, resulta sumamente difícil acabar con esta percepción, ya que el ente estatal nunca podrá tener el mismo nivel de información sobre el producto que el proveedor que elabora el bien o entrega el servicio.

Esto fomenta la sensación de resultado injusto, o más drásticamente, “arreglado” (P07, comunicación personal, octubre de 2018) o “trucho” (P36, comunicación personal, noviembre de 2018) como sostuvieron los informantes frente a la no selección en la licitación pública. Así, es habitual escuchar opiniones como: “está claro que esta licitación estaba arreglada” (P28, comunicación personal, noviembre de 2018), “[e]s ampliamente conocido que muchas licitaciones están arregladas, que en el proceso hay temas de coimas, cosas medias complejas (...)” (P30, comunicación personal, noviembre de 2018).

Desde la vereda contraria se observa al comprador (en este caso, el Estado), quien en determinadas circunstancias también poseerá mayor nivel de información que los oferentes. Esto se explica porque es el organismo público que requiere del bien o servicio en cuestión el que elaborará las bases de la licitación. Pero, al no ser estas bases lo suficientemente claras generan confusión en quienes buscan participar del proceso.

A dicha falta de claridad en la comunicación de la necesidad pública se añade la falta de respuestas concisas y oportunas por parte de Chile Compras, lo cual genera desconfianza en el proceso y en este organismo: “archivos que no se suben por problemas informáticos. La primera vez Chile Compra admitió su error, pero en un segundo caso Chile Compra no responde todavía y hace dos meses.” (P09, comunicación personal, octubre de 2018). De todos modos, esto se ve muy influido por la experiencia del oferente, ya que quien ha recibido respuesta por sus reclamos o no ha tenido mayores dificultades en el uso del sitio web, tenderán a tener un discurso más favorable hacia aquella institución.

Asimismo, los cuestionamientos (o no) a la institución de Chile Compra también pasan por lo que afirman es una falta de conocimientos técnicos del personal del organismo, quienes no entienden a cabalidad cómo opera el sistema de compras y contrataciones ni mucho menos las empresas específicas que postulan (“falta profesionalidad de los recursos humanos que llevan a cargo esa adquisiciones” –P35, comunicación personal, noviembre de 2018). Sugieren, frente a ello, que exista un equipo técnico que elabore las licitaciones y/o que analice las propuestas de los oferentes (P36, comunicación personal, noviembre de 2018).

Barreras de entrada a la participación

Durante las conversaciones con los proveedores, en reiteradas oportunidades estos comunicaron alguna dificultad en relación con las condiciones e incentivos para participar del sistema de compras públicas y que afectarían directamente a la accesibilidad de todo aquel con interés de ofrecer sus productos o servicios al Estado. Así, se identifican dos tipos de barreras que, a partir de lo percibido por los entrevistados, obstruyen la equidad en el acceso al mercado público, a saber: barreras de entrada artificiales y barreras de entradas naturales.

La distinción entre barreras de entrada artificiales y naturales es que las primeras resultan ser impedimentos originados por algún instrumento exigido desde la institucionalidad, en este caso, desde algún organismo público o establecido por la normativa correspondiente. Y las segundas, son limitantes en donde el Estado no tiene ninguna injerencia, sino que se producen por las características propias de una empresa y su desenvolvimiento en el mercado.

Según la mayoría de los entrevistados una barrera de entrada artificial es la boleta de garantía, apreciación bastante interesante, ya que surgió espontáneamente durante el período de validación de la pauta de entrevista, por tanto, de ahí en más, se incluyó una pregunta sobre la boleta de garantía. A partir de lo establecido por la normativa correspondiente, las garantías se deben entender como un

> [I]nstrumento financiero que representa una caución a favor de quien se emite. En el mercado se encuentran disponibles Boleta de Garantía Bancaria, Vales Vista, Pólizas, Certificados de Fianza, entre otros. Y tienen por objetivo proteger los intereses fiscales y apoyar la gestión de abastecimiento (Directivo Nº 7, 2007: 1).

En las entrevistas, la percepción de que la boleta de garantía es una barrera de entrada variará dependiendo de la capacidad crediticia o financiera que posea una empresa proveedora. Por tanto, al proveedor con capacidad de crédito reducida se le dificultará obtener una garantía, en comparación con aquellas empresas con mejores herramientas financieras. Ciertamente, son las PYMES las empresas que se sienten más perjudicadas con esta exigencia, sin embargo, algunos proveedores piensan que es correcto solicitar este tipo de documentación, salvo para montos sobre el 10% del total de la oferta. En palabras de uno de los entrevistados: [las boletas de garantía] “son para asegurarse que uno en el fondo está haciendo una presentación seria a participar, no debería ser más de 1%, 2%, 3% del costo del estudio” (P34, comunicación personal, noviembre de 2018). En algunas ocasiones, comentaron los entrevistados, decidieron no participar y al momento en que se les preguntó, respondieron: [no participamos por] “las distintas trabas que están poniendo, por ejemplo, el hecho que pidan dos boletas (una de garantía y una de fiel cumplimento), que en el fondo, todo esto te amarra a ti nomas” (P26, comunicación personal, octubre de 2018).

A pesar de que existen empresas que se les dificulta participar de licitaciones con garantías altas, la mayoría de los proveedores entrevistados está de acuerdo con que exista un instrumento financiero como la boleta de garantía. El único problema, recalcan, es que para las PYMES es difícil cubrir porcentajes altos de dinero, además de que les retiene capital que podrían estar utilizando para otros fines.

Otra barrera de entrada artificial señalada por los oferentes es la especificidad en los requisitos que, dicho de otro modo: "son especificaciones tan rigurosas, propias de [un determinado] proveedor que en definitiva de deja a ti sin las armas para poder llevar a cabo una oferta o poder participar en el proceso con real expectativa de poder ganar" (P36, comunicación personal, noviembre de 2018). El principal problema de la especificidad en los criterios, como por ejemplo, la exigencia de marcas determinadas y currículos muy especializados, es que queda la impresión de que están direccionando la licitación. Y la sensación de que se está en presencia de una licitación dirigida, disminuye el interés de las empresas por participar del abastecimiento del Estado, aumentando a su vez la desconfianza hacia los organismos públicos.

En el caso particular del criterio "experiencia", la generalidad de los entrevistados sostiene la idea de que se exige mucha experiencia en temas donde este criterio no es del todo importante a la hora de concretar los objetivos de una licitación. Según los entrevistados, la "experiencia anterior es la que mata al 90% de los competidores" (P11, comunicación personal, octubre de 2018). De este modo, la experiencia se identifica como un obstáculo a la participación del mercado público, en tanto las empresas nuevas tienen menos probabilidades para cumplir con este tipo de requisitos. Como comentaba un entrevistado: "el Estado privilegia mucho en sus bases en términos de experiencia y eso sobre todo si tú quieres trabajar con proveedores más jóvenes, más tecnológicos, más innovadores, los castigan mucho" (P38, comunicación personal, noviembre de 2018). La imagen que proyecta el Estado con la imposición de requisitos de experiencia, sostienen algunos, es que no está dispuesto a confiar en empresas nuevas, prefiriendo la simplicidad del status quo.

Una barrera de entrada artificial ampliamente mencionada en las entrevistas, son los problemas con las bases dirigidas. Si bien no es un asunto desconocido para el sistema de compras públicas, es importante recalcar que, durante la ejecución del presente conjunto de entrevistas, este fue uno de los temas más mencionados. En esa línea, varios entrevistados revelaron que no participan de licitaciones cuando descubren que las bases están dirigidas a una empresa en particular: "finalmente las diseñan [bases] de una forma para que uno no compita y finalmente se alude que uno no entiende, que ha subido mal y se la ganó quien tenía todo el conocimiento de una conversación previa" (P15, conversación personal, octubre de 2018). Quienes no participan cuando se enfrentan a bases dirigidas tienden a opinar que la igualdad entre los oferentes no se está cumpliendo, ya que está privilegiando a determinada empresa. Sin embargo, aunque las personas cuestionan la existencia de bases dirigidas, dejan de ver esta situación como un problema cuando son ellos los que se adjudican directamente una licitación.

Las bases de licitación, en general, es uno de los aspectos más mencionados durante las entrevistas, ya que se convierten en una especie de puerta de entrada al mercado público que permite conocer los términos de referencia en que se desarrollará una licitación pública, refiriéndose a sus aspectos técnicos y administrativos. De este modo, las bases son la principal herramienta con que las personas interesadas toman la decisión sobre la conveniencia de participar, o no, en el abastecimiento del Estado. Así pues, este documento se convierte en el principal mecanismo que revela tanto las intenciones solapadas de los organismos públicos hasta el cómo se desarrollará la licitación en todos sus aspectos y etapas. Entonces, cuando a los entrevistados se les pregunta por su percepción sobre los principios de libre concurrencia y de igualdad ante las bases -consagrados en la Ley N°18.575 artículo n°8 bis, sobre el origen de una licitación pública-, su disconformidad se direcciona fundamentalmente a las bases licitantes y no al sistema de compras públicas per sé.

Por último, en cuanto a las barreras naturales, se percibe a partir de la opinión vertida en las entrevistas que el tamaño y la experiencia de una empresa son impedimentos para participar del mercado público. Por una parte, el tamaño de una empresa define la viabilidad de sus capacidades y competencias para competir en licitaciones que requieren de empresas con mayor recurso humano, por ejemplo. Cuando los proveedores descubren que los requerimientos técnicos de una licitación no alcanzan o sobrepasan sus propias capacidades, prefieren no participar, en palabras de un entrevistado:

> cuando uno decide de no participar en una licitación es porque la magnitud del proyecto no me interesa, puede ser muy bajo, o porque las magnitudes son muy grandes y por lo tanto se requiere requerimientos que uno no es capaz de cumplir (P34, comunicación personal, noviembre de 2018).

Y por otra parte, la experiencia de la empresa dentro del mercado el público se constituye como una barrera natural en el sentido de la igualdad en la competencia, dado que un proveedor que ya posee experiencia participando del abastecimiento del Estado se presentará con mayores y mejores herramientas que aquellos con menos experiencia en licitaciones públicas. No obstante, esta condición es muy compleja de abordar al momento de asegurar las mismas condiciones para todos los participantes, por lo mismo, este tipo de consideraciones se relegan a las decisiones de los compradores.

Percepción sobre la regulación de las compras públicas

Uno de los principales hallazgos de las entrevistas es corroborar que, en la práctica, son pocos los proveedores que la han consultado o que siquiera conocen la normativa que rige al sistema de compras públicas (Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios y su correspondiente Reglamento, contenido en el

Decreto N° 250). Dada esta situación, cada vez que se preguntó qué pensaban sobre la forma en que están regulados los tipos de compra del Estado, la mayoría no tenía mucho que aportar, precisando que en realidad no conocen la normativa y preferían referirse netamente a las bases de licitación. Entonces, cuando se realizaron preguntas sobre la normativa, por desconocimiento, la mayoría respondía que le parecía correcta, solo que casi siempre se agregaron apreciaciones en cuanto a las bases licitantes. No obstante, sí hubo entrevistados que manejaban muy bien las regulaciones de las compras públicas, por lo que consideraban que la regulación era la idónea.

En definitiva, pese a las dificultades observadas por los proveedores, buena parte de las personas consultadas se refiere positivamente al sistema normativo, afirmando que "está pensado para la apertura", que sus normas "son claras" y que "favorece que ingresen muchos actores en el mercado". Así pues, recalcan el hecho de "que la ley de compra pública parte diciendo que pueden participar personas natural o jurídica chilena o extranjera" (P35, comunicación personal, noviembre de 2018). Por tanto, consideran que la igualdad en las condiciones para participar sí está consagrada en la normativa.

Sin embargo, la situación es distinta cuando se consulta si consideran que alguna de las leyes o reglamentos limitan la igualdad de condiciones para que las empresas compitan frente a una licitación, existiendo posturas contrapuestas. Por una parte, se encuentran los proveedores que consideran que las bases de licitación sí limitan la competencia dentro del mercado público, especialmente, en el caso de las bases dirigidas. Por otra, están los proveedores que, conociendo la Ley de Compras Públicas, consideran que las limitaciones a la competencia entre las empresas proveedoras no pasa por la ley o el decreto respectivo, sino que, por razones ajenas al marco regulatorio del sistema de compras públicas, tales como: bases dirigidas a una determinada empresa, el criterio "precio" y los altos montos para las boletas de garantías.

Es una opinión generalizada entre los entrevistados que en términos teóricos si se actúa dentro de la norma debería existir igualdad, porque la ley la asegura, en palabras de un proveedor: "las oportunidades son las mismas para todo (...) no se privilegia a nadie más que otro porque tenemos todos que subir la misma información, te das cuenta, desde ese punto de visto lo encuentro súper transparente y además son anónimas" (P27, comunicación personal, octubre de 2018). A pesar de esto, quienes no participan, cuando se enfrentan a bases dirigidas, tienden a opinar que la igualdad entre los oferentes no se está cumpliendo, por ejemplo, porque a veces se privilegia a ciertas empresas por sobre el resto. En efecto, según sus percepciones, "el criterio que no permite la igualdad de condiciones es la información privilegiada" (P40, comunicación personal, noviembre de 2018).

Otro aspecto interesante que señalar es la designación de una suerte de encargado del sitio web de mercado público, una persona que trabajaría exclusivamente revisando las convocatorias, plazos y requisitos en dicho portal. Esta desigualdad en el proceso de concurso a una licitación pública no está regulada por ley y se percibe como un

comportamiento que genera diferencias entre los competidores, porque no todas las empresas tienen la solvencia económica suficiente para abordar dicha externalidad. Entonces, dada esta situación, los proveedores que no poseen las capacidades para designar a personas encargadas de su participación en el mercado público, consideran que las empresas que abastecen al Estado no están compitiendo en igualdad de condiciones.

Impresiones sobre Convenio Marco

Como se mencionó en el apartado metodológico, durante las entrevistas hubo temas que surgieron espontáneamente y de forma repetitiva durante el proceso de validación de la pauta de entrevistas, que impulsó al equipo investigativo a incluir en las posteriores conversaciones temas como las boletas de garantía y el convenio marco. En relación con los convenios marco, las opiniones son dispares. Así, para algunos la existencia de este tipo de contrataciones logra en parte resolver las dificultades burocráticas de las licitaciones públicas -" [aportando] simplicidad para ambas partes, [organismos] públicos y vendedores" (P09, comunicación personal, octubre de 2018)-, mientras que otros lo cuestionan precisamente por saltar esos pasos.

En la mayoría de las conversaciones con los proveedores del Estado, se refleja una escasa valoración de lo que ha sido el convenio marco. De hecho, surgieron opiniones bastante lapidarias, tales como:

> yo revisaría todo el sistema de convenio marco porque yo creo que está todo mal, todo mal, entonces yo lo haría todo de nuevo, considero que limita la competencia (...) [además de que] son muy cerrados e impiden que el mercado sea abierto porque hay situaciones casi monopolísticas (P32, comunicación personal, noviembre de 2018).

No obstante, el cuán lapidaria sea la opinión de un proveedor dependerá de si ha logrado adjudicarse algún convenio marco o no. Por esta razón, también se analizó este tipo de contrato mirando detenidamente los juicios de aquellos proveedores que han logrado adjudicarse uno de ellos. Pero, así y todo, a pesar de participar de uno de estos convenios, la valoración continúa siendo baja.

Las situaciones con las cuales no están muy de acuerdo los proveedores sobre el convenio marco, es que existe poca fiscalización sobre el hecho de que los servicios que se ofrecen sean los que realmente se ejecutan. Además, consideran que está "mal regulado" porque permite "discrecionalidad absoluta" entre los compradores y el proveedor y porque su concursabilidad es limitada, en cuanto a los plazos establecidos para abrir su adjudicación. También criticaron al sistema de catalogación de convenio de marco, considerándolo muy complejo y poco eficiente. En efecto, hubo proveedores que propusieron ideas de cómo se imaginan este tipo de contrato: "yo lo veo como eBay, como Amazon, como Alibaba, así lo

comparo yo y así me gustaría verlo, no tantas fotos, no tantas noticias, no tanta burocracia" (P24, comunicación personal, octubre de 2018).

Otro problema mencionado en diversas oportunidades y que se convierte en una paradoja para los principios que rigen el convenio marco, es que

> muchas veces pasa que el producto que está en convenio marco está a un precio excesivo, o sea, un producto que [se vende] a $20.000 pesos, en convenio marco está a $30.000 pesos, y se supone (...) que convenio marco debiese ser un tipo de compra que además de agilizar administrativamente las compras, debiese también abaratar costos (P35, comunicación personal, noviembre de 2018).

Para gran parte de los proveedores entrevistados es un despropósito que los precios sean más altos en convenio marco que en el mismo mercado privado, por este motivo desconfían de los principios que sustentan este tipo de contratación.

Finalmente, muchos entrevistados mencionaron -incluyendo a proveedores que ya son parte de convenio marco-, que el llamado a concursar por una adjudicación de convenio marco debiese ser más reiterativa, porque la actual modalidad limita que otras empresas puedan participar. Algunos tienen la percepción de que así como está regulado y organizado este tipo de compra, se incentiva la discrecionalidad y las prácticas opacas a pesar de que fue creado con la intención de simplificar los procesos para todos los actores del sistema de compras públicas.

CONCLUSIONES

Tras el análisis de las entrevistas a proveedores del Estado, se observó, en primer término, que las opiniones respecto del funcionamiento del sistema de compras y contrataciones públicas no es del todo homogéneo. Esto, debido a que las percepciones de cada informante dependen en gran medida de su propia experiencia –o la de terceros cercanos- en el funcionamiento del mismo. Así, se observó que quienes cuentan con experiencias favorables tendrán una posición más positiva que aquellos proveedores que han tenido diversas dificultades en este proceso de licitaciones.

No obstante ello, y a modo de síntesis, es posible afirmar:

1. Los proveedores del Estado tienen su propia noción de burocracia en el proceso de compras públicas en Chile, impresión que es más bien negativa, lo que se desprende de los plazos de tiempo para preparar una licitación pública y en la exigencia de un gran número de antecedentes y documentos para participar.

2. Los entrevistados cuestionan la ecuanimidad del sistema de compras públicas, toda vez que se enfrentan a criterios de evaluación muy específicos y, en algunos casos, de difícil cumplimiento. Consideran injusto la exigencia de demasiada experiencia en mercados que ni siquiera han sido mayormente desarrollados en el país. Tampoco consideran justo que la oferta económica o el criterio del precio sea el aspecto con mayor ponderación a la hora de determinar quién se adjudica una licitación. Por estas razones y otras, varios proveedores proponen que se rinda cuentas post adjudicación, para que de este modo, quienes no hayan ganado el concurso sepan por qué y conozcan sus principales deficiencias.

3. A propósito de algunos comportamientos erráticos de ciertos organismos públicos, las expectativas de los proveedores sobre el funcionamiento del Estado son de plano negativas o bastantes bajas. Según las conversaciones con los informantes, el Estado es la empresa que menos cumple con la ley, no es responsable, exigente, pero que no siempre cumple. No obstante, estas expectativas negativas de las empresas proveedoras no sólo se generan por culpa del Estado, sino que también se producen por la desconfianza casi natural que inspira lo desconocido, sobre todo, las instituciones.

4. No solo en el mercado privado se producen fallas del mercado, también en el mercado público se encuentran, siendo evidente la asimetría de información. Los proveedores tienen más información respecto del bien o servicio que ofrecen al Estado, mientras que las instituciones públicas conocen con mayor profundidad sus necesidades, información que no siempre se transmite a los oferentes.

5. En base a lo estipulado en las entrevistas, se identifican dos tipos de barreras que obstruyen la equidad en el acceso al mercado público, a saber: barreras de entrada artificiales y barreras de entrada naturales. Las primeras, surgen por externalidades de la

acción estatal en la administración de las compras y la contratación pública, y se trata de la boleta de garantía, la especificidad en los requisitos para postular, criterios de evaluación que dan gran importancia a la experiencia de las empresas en determinados aspectos y las bases dirigidas. Por su parte, las segundas, se trata de barreras naturales ajenas a la acción de organismos del Estado, y se trata del tamaño de la empresa oferente y de su experiencia como tal.

6. A pesar de que la mayoría de los entrevistados no conoce la normativa del sistema de compras públicas, perciben que es un sistema que se encuentra óptimamente regulado. Los proveedores desconocen la ley, por tanto su percepción se basa en lo que para ellos es la normativa de las compras públicas, que en su generalidad se refieren a las bases licitantes. En cuanto a las limitantes a la competencia, los entrevistados percibieron que en realidad no se relacionan con la normativa que rige las compras públicas y que son otros los factores que constriñen a las empresas para que compitan en igualdad de condiciones.

7. La mayoría de los proveedores señalaba que los convenios marco resultan ser una buena alternativa, pero que en la práctica no se ejecuta de forma totalmente eficiente y transparente.

Frente a lo señalado se debe precisar que, si bien se expuso el punto de vista de los informantes consultados, no nos es posible comprobar en cada caso la existencia de algún tipo de irregularidad que podría ser calificada como corrupción en la adjudicación de licitaciones públicas. De existir tales alteraciones en el sistema, resulta imperante generar cambios que tiendan al desenvolvimiento ético del proceso.

Si no existen tales irregularidades, o estas no son mayoritarias, convendría transparentar aún más el proceso detrás de todas las compras públicas en que participa el Estado a fin de limitar lo más posible este tipo de apreciaciones. El actual sistema de compras, como se pudo observar, da cabida a estas suspicacias, por lo que sería útil tenerlas en consideración en futuras reformas.

Tampoco no es posible afirmar, a partir de los testimonios entregados, que existan importantes problemas en la normativa vigente, pues la mayoría de los entrevistados desconocen su contenido. Los problemas observados se asocian a la práctica del sistema más que al marco normativo que lo rige.

Finalmente, y aunque se mencionaron en este estudio diversos inconvenientes que se observan en las distintas etapas del proceso de contrataciones y compras del Estado, es justo señalar que si este fuera del todo negativo no existirían proveedores que ofrecieran sus bienes o servicios a los organismos públicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Akerlof, G. (s.f.). El mercado de “limones”: Incertidumbre de la calidad y el mecanismo de mercado. Recuperado de https://edoc.site/el-mercado-de-los-limones-pdf-free.html

Bobbio, N., Mateucci, N. & Pasquino, G. (2011). *Diccionario de Política.* (Vol. 1 a-j). México, DF, México: Siglo Veintiuno Editores.

Centro de Políticas Públicas UC. (Marzo de 2015). *Confianza, la clave para el desarrollo de Chile.* Recuperado el 05 de noviembre de 2018, de https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/05/Reporte_15_UC_Confianza-v09.pdf

Corbetta, P. (2003). *Metodologías y técnicas de investigación social.* Madrid: McGraw-Hill.

Dirección de Compras y Contratación Pública. (11 de Octubre de 2007). *Instrucciones para Uso de Garantías.* Recuperado el 05 de Noviembre de 2018, de Directiva N° 7: https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/directiva-n07.pdf

Gil, F. (2008). *La cultura de la corrupción.* Madrid: Maia Ediciones.

Guerrero, O. (2000). El "management" de la interdependencia global. Un Modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización. Recuperado de http://www.revista.unam.mx/vol.0/art1/inter.html

Rathbun, B. (2008). Interviewing and qualitative field methods: Pragmatism and practicalities. En J. M. Box-Steffensmeier, H. E. Brady & D. Collier (Eds.), *The Oxford handbook of political methodology* (pp. 685-701). Gran Bretaña: Oxford University Press.

Stiglitz, J. (2010). Regulación y fallas. En *Revista de Economía Institucional*, vol. 12, nº 23, segundo semestre/2010, pp. 13-28. Recuperado de https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/2495/2133

Zapata-Barrero, R. (2011). *Manual de investigación cualitativa en la Ciencia Política.* España: Tecnos.

ANEXO

1. Consentimiento informado

ACTA DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

Yo, _____, acepto participar voluntariamente en el ciclo de entrevistas denominadas: "Entrevistas en profundidad a Proveedores del Estado" que está siendo ejecutado por el Capítulo Chileno de Transparencia Internacional, Chile Transparente, y que es financiado por Open Contracting Partnership; el cual tiene como objetivo generar un diagnóstico de la competencia actual en el mercado público y la propiedad efectiva de los proveedores del Estado en Chile.

Acepto que esta conversación sea grabada y/o se tomen notas para dejar un registro de ella y facilite el trabajo de los investigadores.

Declaro haber sido informado(a), que cualquier antecedente que proporcione en esta entrevista será de carácter confidencial y anónimo, y su uso será único y exclusivo del equipo de investigación y no estará disponible para ningún otro propósito.

Se deja constancia que los profesionales que se desempeñan en la investigación deberán dar estricto cumplimiento a las disposiciones de secreto estadístico, lo que equivale a que los investigadores no podrán divulgar los hechos que se refieren a personas o entidades determinadas de que se hayan tomado conocimiento en el desempeño de esta actividad.

Fecha: _____

FIRMA

2. Correo electrónico de contacto

[Asunto: Solicitud de Entrevista - XXXXX]

Estimad@:

Junto con saludar, el Observatorio del Gasto Fiscal y Chile Transparente, quiere invitarlo/a a ser parte de un proyecto que busca analizar el grado de competitividad de las compras públicas en nuestro país, respondiendo una entrevista.

El objetivo de esta conversación es identificar las dificultades que los proveedores enfrentan en el mercado público y comprender con mayor profundidad su apreciación en torno a prácticas anti-competitivas.

La entrevista tiene una duración aproximada de 30 minutos, y podríamos reunirnos en el lugar y horario que a usted más le acomode y que no implique grandes cambios en su agenda. En caso de que no cuente con un lugar para proponer, ofrecemos las dependencias de Chile Transparente, ubicada en Merced 152, oficina 102, Santiago.

Quedamos a la espera de su confirmación, la que puede realizar por este mismo medio.

Saludos,