# TRANSPARENCIA Y COMPETENCIA EN LAS COMPRAS PÚBLICAS CHILENAS

CHILE TRANSPARENTE
TRANSPARENCY INTERNATIONAL

OBSERVATORIO DEL GASTO FISCAL EN CHILE

TRANSPARENCIA Y COMPETENCIA EN LAS COMPRAS PÚBLICAS CHILENAS

Enero de 2019

Chile Transparente, Capítulo Chileno de Transparencia Internacional

Observatorio del Gasto Fiscal en Chile

**Proyecto financiado por Open Contracting Partnership**

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

**Equipo coordinador**

Michel Figueroa
Jeannette von Wolfersdorff

Investigadores

José Mora
Daniela González
Tania Tabilo

**Estudiantes en práctica**

Belén Laveder
Sarah Wendt
Rocío Cancino

# RESUMEN EJECUTIVO

Como instituciones de la sociedad civil chilena, Chile Transparente y el Observatorio del Gasto Fiscal sostienen el interés de mejorar la rendición de cuentas de las compras públicas, de mostrar a la ciudadanía interesada riesgos actuales en dicho proceso y de proponer mejoras al marco regulatorio que permitan promover la transparencia y competencia del mercado púbico chileno. Ambas organizaciones tienen como objetivo explícito dificultar la corrupción en el mercado público e incentivar compras con un máximo de competencia que aseguren que el Estado compre al mejor precio posible.

En este contexto, se plantea el presente estudio que busca ofrecer un diagnóstico sobre la transparencia y competencia de las compras públicas del Gobierno Central en Chile. Se trata de una iniciativa que combina el análisis cuantitativo de datos, a cargo del Observatorio del Gasto Fiscal, con el análisis cualitativo del marco regulatorio, y de las percepciones de riesgos de corrupción, a cargo de Chile Transparente, apoyado por Open Contracting Partnership.

En el presente documento, se incluye un resumen de los principales hallazgos del análisis cuantitativo, que está disponible en toda su extensión en https://compras.observatoriofiscal.cl/[1], con visualizaciones que brindan un análisis sobre los datos de compras públicas y los socios de las empresas proveedoras del Estado, para así conocer mejor los niveles de competencia o concentración actual. Ambos aspectos -compras públicas y datos societarios- están relacionados, porque sólo al conocer quiénes son los dueños de empresas que participan en licitaciones, convenios marco o tratos directos, sería posible hacer un diagnóstico real sobre la concentración del mercado público. Por su parte, el análisis cualitativo no solo abarca una interpretación de la normativa actual en respecto a la transparencia y competencia del sistema, sino también entrevistas a proveedores en las que se profundiza en los problemas que estos enfrentan a la hora de competir en el mercado público y resultados de una encuesta que busca cuantificar estos principales problemas y valorizar el funcionamiento desde la percepción de los proveedores.

Durante el presente estudio, y ad portas de confirmarse el 4$^{to}$ Plan de Acción de Gobierno Abierto de Chile, ambas organizaciones, Chile Transparente y el Observatorio del Gasto Fiscal, han sostenido conversaciones con la Dirección de Compra y Contratación Pública (ChileCompra), con el Ministerio de Hacienda, la Fiscalía Nacional Económica, la Unidad de Análisis Financiero, la Contraloría General de la República y la Secretaría General de la Presidencia, para afinar los análisis que se han realizado, y proponer incorporar en dicho plan de acción un compromiso para transparentar los dueños finales de las empresas que participan en las compras públicas.

En **respecto**, y a partir del 2019, ya podemos confirmar que uno de los doce compromisos del 4$^{to}$ Plan de Gobierno Abierto hace referencia a "construir colaborativamente una propuesta de política sobre creación de un registro de dueños reales (beneficiarios finales) de empresas, especialmente para empresas que hacen negocios con el Estado o que reciben subsidios estatales, para dar cumplimiento a las recomendaciones de GAFI y OECD en la materia"[2].

A continuación, se presentan los principales hallazgos de la iniciativa.

[1] Este micro sitio se actualizará trimestralmente.

[2] http://www.dpp.cl/resources/upload/daa8b8d866c6af10a024c5a7938cee29.pdf

## A. El ANÁLISIS CUALITATIVO

### I. Marco regulatorio de la competencia de las compras públicas en Chile

En el marco de la iniciativa, se realizó un análisis a las principales normas en materia de contratación pública a fin de determinar si este sistema de compras sitúa a los oferentes en igualdad de condiciones y de qué manera dicha competencia es afectada por la ausencia de un registro público de beneficiarios. También se estudió el rol de cada institución pública que interviene en este proceso. Con estos objetivos se analizaron las siguientes normas:

**Cuadro 1:** Normas chilenas en materia de contratación pública

| NORMA | TIPO DE NORMA |
|---|---|
| Ley N° 19.886 de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios | Primer orden |
| Reglamento de la Ley N° 19.886 | Segundo orden |
| Condiciones de uso del Sistema de Información | Tercer orden |
| Directivas de Compras Públicas | Tercer orden |
| Manual de Procedimientos de Adquisiciones | Tercer orden |

**Fuente:** Elaboración propia.

De este análisis se pudo constatar que las normas actualmente vigentes han centrado sus esfuerzos en el establecimiento de reglas que garanticen la imparcialidad en la toma de decisiones, transparencia en las distintas etapas del proceso de compras y un fuerte apego al principio de eficiencia económica en la selección de proveedores. Sin embargo, no existen mecanismos específicos que permitan corroborar que existe una efectiva competencia en el mercado, como efecto directo de la asimetría de información que se da entre oferentes y demandantes, lo cual da paso a especulaciones con direccionamiento de bases de licitación o de acuerdos previos a la presentación de las ofertas.

A esto se añade la insuficiencia en fiscalización y sanciones efectivas frente al incumplimiento de la ley, permitiendo comportamientos discrecionales por parte de las autoridades. Tales deficiencias generan un ambiente propicio para la corrupción en el mercado público chileno.

### II. Encuesta a proveedores del Estado

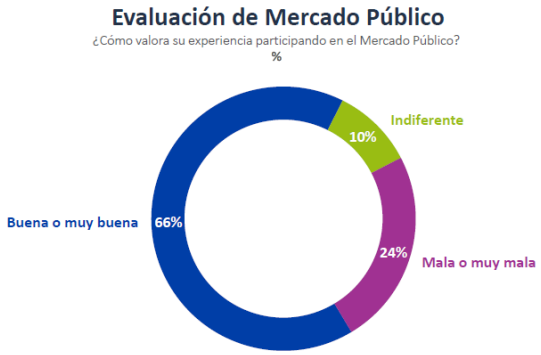
Como complemento al estudio normativo, se encargó a CADEM la aplicación del trabajo de campo de una encuesta para conocer las percepciones y experiencias respecto a prácticas anticompetitivas en la compra y contratación pública, así como la existencia de problemas en el proceso.

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 muestran 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.

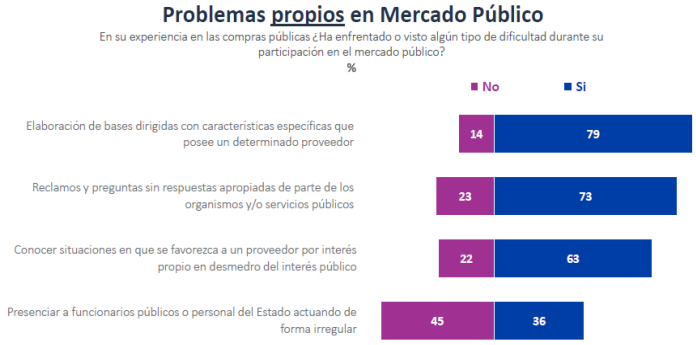
No obstante, a nivel específico se evidencian dificultades asociadas a la elaboración de bases dirigidas con características específicas que posee un proveedor determinado (79%) o la existencia de reclamos y preguntas sin respuesta por parte de las instituciones públicas (73%).

**Gráfico 1:** Evaluación del Mercado Público por parte de Proveedores[3]




Fuente: Cadem, en base a encuesta encargada por Chile Transparente.

**Gráfico 2:** Problemas de los Proveedores en el Mercado Público[4]




**Fuente:** Cadem, en base a encuesta encargada por Chile Transparente.

[3] En base a 2.288 casos.
[4] En base a 1.489 casos entre quienes señalaron tener problemas en Mercado Público.

Acerca 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.

### III. Entrevistas a Proveedores: las compras públicas desde la visión de los proveedores

Finalmente, se realizó 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.

## B. El análisis CUANTITATIVO

### I. Análisis de calidad de datos de propiedad de empresas proveedoras del Estado

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.

El análisis de los datos disponibles 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.

## II. Una mirada sobre la competencia del Mercado Público, basado en datos

El análisis de los datos de licitaciones públicas, convenio marco y tratos directos para los años 2016 y 2017 tuvo como objetivo analizar los niveles de competencia o concentración según modalidad de compra. Los análisis están disponibles en toda su extensión en el micro sitio https://compras.observatoriofiscal.cl/.

Respecto de hallazgos relevantes en el comportamiento de compras de las instituciones del gobierno central destaca:

### Tratos Directos:

De los servicios públicos que más compraron vía la modalidad Trato Directo, modalidad de compra que restringe la competencia abierta, destacan ante todo las compras del sector salud. Cuadro 2 muestra las 10 de instituciones públicas que más compraron (según monto), utilizando la modalidad de Trato Directo. De las 15 instituciones que aparecen en el ranking de 2017 y 2016, más de la mitad (8) son del sector salud. Las respectivas compras deberían ser objetivo de mayor análisis, por los riesgos que implican en materia probidad.

**Cuadro 2:** Principales Compradores vía Trato Directo, según monto

| Servicio Público | 2017 | | 2016 | |
|---|---|---|---|---|
| | Monto comprado vía Trato Directo (millones de $ 2017) | % comprado vía Trato Directo (millones de $ 2017) | Monto comprado vía Trato Directo (millones de $ 2017) | % comprado vía Trato Directo (millones de $ 2017) |
| Central de Abastecimiento (CENABAST) | 137.558 | 34% | 148.567 | 45% |
| Carabineros de Chile | 90.889 | 72% | 26.545 | 44% |
| Hospital Felix Bulnes | 19.212 | 53% | | |
| Corporación Administrativa del Poder Judicial | 15.569 | 31% | 24.901 | 16% |
| CONAF | 12.714 | 30% | | |
| ONEMI | 11.148 | 64% | | |
| Hospital Puerto Montt | 11.147 | 39% | 14.212 | 48% |
| Universidad de Chile | 11.011 | 13% | 11.156 | 18% |
| Ex Posta Central | 10.339 | 64% | | |
| Servicio Salud Metropolitano Sur Oriente | 10.179 | 42% | | |
| Instituto Previsión Social | | | 86.651 | 85% |
| Servicio Salud Chiloé | | | 19.513 | 72% |
| Servicio de Salud Aysén | | | 18.411 | 80% |
| MOP Vialidad | | | 12.576 | 2% |
| Hospital Barros Luco | | | 11.992 | 31% |

**Fuente:** Elaboración propia, con datos del Data Warehouse de Chile Compra

Los 18 Hospitales del país que más usaron el trato directo (según monto), invirtieron en 2017 un total de 110.006 millones de pesos (170 millones de USD) en esta modalidad de compra, cifra parecida al año 2016, cuando se compraron 103.474 millones de pesos (153 millones de USD) sin proceso licitatorio. Al analizar las Órdenes de Compra (OC) detrás de estos tratos directos, pudimos constatar que los Hospitales compraron todo tipo de productos y servicios: tanto servicios de alimentación, de limpieza, así como servicios médicos, horas profesionales, camas y medicamentos.

Consideramos insostenible que los Hospitales en Chile compren gran parte de su alto presupuesto vía Trato Directo. Sin duda puede haber casos muy justificados, como es el caso de medicamentos específicos para los cuales existe un proveedor único. No obstante, no resulta entendible que se compren servicios perfectamente licitables, sin buscar maximizar la competencia y con ello minimizar el precio de compra con la mejor calidad, para ahorrar recursos públicos. En este sentido, consideramos que hay una excesiva compra de servicios médicos, horas profesionales, y camas que se hacen a empresas privadas vía la modalidad Trato Directo, con altos riesgos de conflictos de interés y corrupción. Si los hospitales trabajasen basados en datos, y planificasen mejor sus compras, podrían prever que requieren de un cierto % adicional de camas y servicios médicos.

Uno de los sectores en el cual en principio no deberían usarse los Tratos Directos, es la construcción, especialmente si se trata de construcciones de edificaciones completas. Sin embargo, las empresas Arauco SA y Besalco se adjudicaron vía trato directo la construcción del Centro de Justicia Rancagua, por un monto superior a los 18 mil millones de Pesos. Otro caso emblemático es el del Servicio de Salud Aysén, donde la empresa Besalco se adjudicó vía trato directo el Hospital Cochrane por más de 14 mil millones

de Pesos. Todo esto refuerza la necesidad de mejorar en los controles de este tipo de contrataciones, para disminuir el riesgo de corrupción o mal ejecución de compras.

Se encontró una serie contrataciones vía trato directo asociadas a los problemas generados a partir de la crisis hídrica que ha afectado en los últimos años algunas de las regiones del país. En el caso de las regiones de Coquimbo y los Lagos, esto ha ocurrido en considerables ocasiones y por años consecutivos, lo que nos lleva a cuestionar los procesos de planificación de emergencias de este tipo de eventos, ya que podría anticiparse o generar convenios marco para mejorar la competencia.

Se considera importante revisar las causales de los tratos directos, y cómo es el proceso de la toma de razón respectiva. El objetivo es asegurar que el trato directo realmente sea una modalidad excepcional de compra, y que los compradores públicos acrediten debidamente cuando usan el trato directo.

Licitaciones con un único oferente:

En la modalidad de las licitaciones públicas, se encontró un comportamiento particular, correspondiente a licitaciones con un único oferente. Analizando los montos involucrados en compras con un solo oferente (cuadro 3), destaca nuevamente el sector salud: de los 20 servicios que más monto gastaron en licitaciones con oferentes únicos, en 2017, 13 (65%) de los servicios eran de este sector. En 2016, incluso 15 de los 20 (75%). Lo anterior nos preocupa porque conlleva un riesgo asociado a sobreprecios y monopolios, debido a la alta especificidad de las bases administrativas o la falta de incentivos de los proveedores.

**Cuadro 3:** Principales Compradores en licitaciones con único oferente, según monto, 2017

| Institución | 2017 | | |
|---|---|---|---|
| | Monto adjudicado (en mill. Pesos) | % de lo adjudicado | Cant. Licitaciones |
| **CENTRAL DE ABASTECIMIENTO S.N.S.S. - CENABAST** | 20.811 | 6% | **163** |
| **HOSPITAL DOCTOR HERNÁN HENRÍQUEZ ARAVENA** | 11.520 | 13% | **113** |
| **HOSPITAL GUILLERMO GRANT BENAVENTE DE CO** | 9.064 | 10% | **160** |
| **HOSPITAL GUILLERMO GRANT BENAVENTE** | 6.438 | 15% | **41** |
| **SERVICIO DE SALUD ORIENTE HOSPITAL DEL S** | 6.302 | 12% | **59** |
| **UNIVERSIDAD DE CHILE** | 5.755 | 7% | **80** |
| **SERVICIO DE SALUD SUR UNIDAD HOSPITALARIA** | 4.201 | 21% | **11** |
| **HOSPITAL LAS HIGUERAS** | 4.093 | 7% | **50** |
| **FONDO HOSPITAL DIPRECA** | 3.787 | 24% | **98** |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **EJERCITO DE CHILE** | 3.727 | 6% | **659** |
| **UNIVERSIDAD DE O'HIGGINS** | 3.534 | 41% | **2** |
| **HOSPITAL CLÍNICO SAN BORJA ARRIARÁN** | 3.129 | 13% | **58** |
| **UNIVERSIDAD DE TALCA** | 3.086 | 21% | **9** |
| **CARABINEROS DE CHILE - DIRECCIÓN DE LOGÍSTICA** | 2.883 | 1% | **202** |
| **SERVICIO DE SALUD OCCIDENTE HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS** | 2.571 | 6% | **48** |
| **HOSPITAL CLÍNICO DE MAGALLANES** | 2.417 | 1% | **66** |
| **SERVICIO DE SALUD VALPARAÍSO SAN ANTONIO** | 2.368 | 2% | **103** |
| **DEFENSORÍA PENAL PUBLICA** | 2.347 | 1% | **21** |
| **HOSPITAL DOCTOR LUIS CALVO MACKENNA** | 2.347 | 8% | **43** |
| **SUBSECRETARÍA DE PESCA** | 1.681 | 15% | **31** |

**Fuente:** Elaboración propia, con datos del Data Warehouse de Chile Compra

Destaca también el Ejército de Chile, tanto en 2017 como 2016, con más de 650 licitaciones anuales con este comportamiento. Otro de las instituciones con alto nivel de licitaciones de este tipo es la Dirección de Aeronáutica Civil, que en ambos años suma más de 280 licitaciones con oferentes únicos cada año.

## Convenio Marco

Por su lado, los convenios marco son una modalidad de compras públicas para productos estandarizados. Los proveedores que logran entrar en un convenio marco, pueden subir productos que a su vez podrán ser adquiridos por cada servicio público, de forma inmediata.

Dado que actualmente hay poca rotación de proveedores dentro de un convenio marco, y dado que los servicios públicos no necesariamente tienen que comprar al precio más económico en esta modalidad, es importante observar compras que se hacen reiteradamente a los mismos proveedores. Puede tratarse de productos o servicios que efectivamente solo un proveedor puede entregar, pero también podría tratarse de casos en los cuales se estableció ya una relación entre comprador y proveedor que impide la debida competencia.

Al revisar los datos de 2017 y 2016, se observa que dentro de los servicios públicos que más utilizan el convenio marco acorde a montos transados, existen proveedores que tienen una alta concentración, como el caso de Sodexo, EDENRED, Nephrocare. En otras palabras: se observan servicios públicos que compran montos altos vía convenio marco, y que además gastan con preferencia en ciertos proveedores.

**Cuadro 3:** Principales Convenios Marco (por monto) y sus proveedores

| Nombre Convenio Marco | Proveedor | 2016 | | 2017 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Monto (En mill. pesos 2017) | % del total en Convenio Marco | Monto (En mill. Pesos 2017) | % del total en Convenio Marco |
| **Administración de Beneficios de Alimentación, Uniformes, Vestuario Institucional y Ropa Corporativa** | Edenred chile sociedad anónima | 83.411 | 40% | 76.676 | **41%** |
| | fdd innovacion & crecimiento s.a. | 2.527 | 1% | 25.287 | **14%** |
| | gift corp spa | 391 | 0% | 378 | **0%** |
| | sociedad de confecciones cler limitada | 1.207 | 1% | 645 | **0%** |
| | sodexo soluciones de motivacion chile s.a. | 122.529 | 58% | 81.819 | **44%** |
| **Convenio Marco de Hardware, licencias de software y recursos educativos digitales** | computacion integral s a | 3.133 | 7% | 3.463 | **18%** |
| | msli latam inc. | 3.146 | 7% | 10.229 | **52%** |
| | net now tecnologia y computacion s a | 11.765 | 24% | 16 | **0%** |
| | opciones sa sistemas de informacion | 3.450 | 7% | 3.893 | **20%** |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | upgrade (chile) s a | 26.557 | 55% | 2.059 **10%** |
| **Convenio Marco de Servicios de Diálisis** | burger dial ltda | | | 8.088 **4%** |
| | centro médico de dialisis ltda | | | 7.651 **4%** |
| | centro renal spa | | | 9.136 **4%** |
| | nephrocare chile s a | | | 11.555 **6%** |
| | nephrocare chile s.a. | | | 168.411 **82%** |
| **Órtesis, Prótesis, Endoprótesis e Insumos de Salud** | comercial kendall (chile) ltda | 1.854 | 12% | 7.895 **20%** |
| | hospitalia productos medicos ltda | 2.544 | 16% | 5.000 **13%** |
| | importadora y comercializadora hofmann medical limitada | 2.897 | 18% | 5.933 **15%** |
| | johnson y johnson de chile s a | 2.111 | 13% | 6.848 **17%** |
| | munnich pharma medical limitada | 6.595 | 41% | 13.473 **34%** |
| **SERVICIO DE HEMODIÁLISIS Y PERITONEODIÁLISIS** | burger dial ltda | 1.906 | 4% | 1.534 **3%** |
| | centro médico de dialisis ltda | 2.609 | 5% | 1.507 **3%** |
| | | | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | centro renal spa | 2.705 | 5% | 2.156 **5%** |
| | nephrocare chile s a | 4.360 | 8% | 3.840 **9%** |
| | nephrocare chile s.a. | 42.499 | 79% | 34.812 **79%** |

**Fuente:** Elaboración propia, con datos del Data Warehouse de Chile Compra

## Socios de las empresas que participan en licitaciones públicas

La única manera de identificar concentraciones reales en las compras públicas, es establecer transparencia acerca de la identidad de las personas naturales que son dueños de personas jurídicas que hacen negocios con el Estado.

No obstante, el registro de Chile Proveedores que Chile Compra coordina, no pide como obligatorio los datos societarios a las empresas registradas. En consecuencia, solo algunas empresas registran estos datos. Como indicado, solo un 42% de las empresas que han estado activas en los últimos 5 años en el mercado público, presenta información sobre el primer nivel de sus socios. En ninguno de los casos, se puede llegar a información de eventuales mallas societarias, en caso de que los socios de un proveedor son personas jurídicas. Además, no es posible saber qué porcentaje de este 42%, son personas jurídicas, ya que el sistema no registra este dato, así como tampoco hace público el RUT de los propietarios.

Al analizar los datos disponibles sobre socios directos de empresas proveedoras del Estado, se pudo constatar que hay ofertas de un mismo dueño, en una misma licitación, vía dos o más vehículos corporativos. Lo anterior no necesariamente se debe interpretar negativamente. De hecho, si se trata de dos ofertas diferentes, podrían aumentar las posibilidades para el servicio público como comprador. No obstante, igual se trata de casos que deberían observarse, porque podrían esconder niveles de concentración.

Como muestra cuadro 4, entre 2013 y 2017, hubo 10.542 licitaciones en la cual participó al menos un socio vía distintas empresas en una misma licitación. En este mismo período, se evidenciaron 189 licitaciones en los cuales sólo se presentaron ofertas de empresas distintas, pero pertenecientes al mismo dueño, respectivamente.

**Cuadro 4: Empresas del mismo dueño que participan en una misma licitación**

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Licitaciones adjudicadas, declaradas desiertas o re-adjudicadas.** | 285.682 | 257.887 | 234.352 | 191.627 | 168.737 | **1.138.285** |
| **Licitaciones en los cuales dos o más dueños de empresas ofertaron con distintos vehículos corporativos** | 56 | 1.664 | 2.250 | 4.466 | 2.106 | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | **10.542** |
| **Licitaciones en los cuales solo se presentaron dos o más empresas que son del mismo dueño directo** | 1 | 35 | 33 | 65 | 55 | **189** |

**Fuente:** Elaboración propia, con datos del portal mercadopublico.cl de Chile Compra.

Los datos disponibles de socios de las empresas que participan en licitaciones públicas revelan la importancia de contar con un registro de datos de calidad de dueños finales de empresas, que sea transparente para empresas que hacen negocios con el Estado. También revelan la importancia de revisar eventuales manipulaciones de precios, en el caso de empresas que participan en una misma licitación, teniendo el mismo dueño.

# ÍNDICE GENERAL


MARCO REGULATORIO DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS COMPRAS PÚBLICAS EN CHILE..... 18

UNA MIRADA SOBRE LA COMPETENCIA DEL MERCADO PÚBLICO..... 39

ANÁLISIS DE CALIDAD DE DATOS DE PROPIEDAD DE EMPRESAS PROVEEDORAS DEL ESTADO..... 65

FOCUS GROUP: PERCEPCIÓN DE LOS PROVEEDORES DEL ESTADO SOBRE LA COMPETENCIA DEL MERCADO PÚBLICO Y SOBRE UN FUTURO REGISTRO DE BENEFICIARIOS FINALES DE PROVEEDORES..... 71

ESTUDIO A PROVEEDORES DEL ESTADOCHILE TRANSPARENTE..... 79

EXPERIENCIAS, PERCEPCIONES E INTERPRETACIONES:
LAS COMPRAS PÚBLICAS DESDE A VISIÓN DE LOS PROVEEDORES..... 96

# 1

# MARCO REGULATORIO DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS COMPRAS PÚBLICAS EN CHILE

# Introducción

El presente informe se enmarca dentro de una investigación 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 fiscalizatorio y sancionatorio, provocan una alteración en la competitividad del régimen de compras públicas.

Particularmente, en este informe 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 informe también aborda 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. El informe termina abordando las posibles implicancias para contar con un mercado competitivo en las compras públicas.

# Rol de los sistemas de compras públicas en general

El proceso de compras públicas se encarga de cubrir los requerimientos del Estado en tanto bienes y servicios que satisfagan sus necesidades públicas, las cuales debiesen apuntar en todo momento a cumplir el mandato general del Estado de preservar el "bien común". En efecto, si no existieran mecanismos de contratación pública eficientes, eficaces y con foco en la economicidad, los gobiernos no podrían funcionar de forma adecuada, suministrar bienes ni servicios de forma oportuna o con la cobertura más apropiada, poniendo en peligro el desarrollo del bienestar social.

En concreto, la contratación pública se refiere al "proceso de identificación de necesidades, la decisión acerca de la persona, física o jurídica, más adecuada para cubrir estas necesidades y, por último, la comprobación de que el bien o prestación se entregan en el lugar correcto, en el momento oportuno, al mejor precio posible, y que todo ellos se hace con ecuanimidad y transparencia" (OCDE, 2015: 6).

De este modo, el objetivo fundamental de la contratación pública es la "entrega de bienes y la prestación de servicios necesarios para el cumplimiento de las funciones de la autoridad pública de una manera puntual, económica y eficiente" (OCDE, 2015: 6).

A propósito del enorme volumen de gasto que representa, la contratación pública es un pilar fundamental en la gobernanza estratégica y de la prestación de servicios. "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." (OCDE, 2015: 3).

Por lo tanto, la contratación pública es un aspecto fundamental de la actividad económica del Estado, especialmente cuando nos centramos en su administración, pues de esa forma asegura contar con los insumos necesarios para cumplir con sus fines y, adicionalmente, contribuye a la correcta gestión y distribución del dinero aportado por los contribuyentes.

Sin embargo, cuando los valores del sistema de compras públicas no están alineados con la integridad y transparencia que se requiere, las contrataciones públicas pueden afectar en forma tangible la percepción que la opinión pública tiene del Estado, al igual que su confianza en el gobierno, especialmente cuando en las compras estatales los bienes, las obras de construcción y los servicios no se adquieren ni distribuyen con eficiencia, ahorro y eficacia, o cuando la corrupción o la aparición de actos indebidos ensombrece las transacciones efectuadas con probidad y transparencia (Meyer & Fath, 2002: 548).

De esta forma, se vislumbra una cierta fragilidad en la **contratación pública**, dado que es un **área expuesta a riesgos de corrupción**, y un **mal uso de ella afecta a la competitividad y la eficiencia en la asignación de los recursos** del Estado. A fin de cuentas, un sistema de compras públicas que no vela por la correcta asignación de los recursos del Estado que administra, tampoco piensa en las necesidades de aquellos que hicieron posible su surgimiento y mantención: los ciudadanos.

Al hablar de compras públicas, se debe tener en cuenta que los gobiernos también crean y configuran los mercados mediante su capacidad compradora, y son titulares de muchos activos que tienen un valor económico cuyo precio puede ser fijado por el gobierno. Por tanto, el gobierno puede estructurar y actuar en los procesos económicos que describimos como el mercado (Moore, 2016: 6).

Se entiende pues, que la presencia de las políticas gubernamentales afectan, si bien no de igual forma, tanto al mercado en general, como al mercado público. Por esta razón, se debe tener especial cuidado con el tipo de valor público que los sucesivos gobiernos implementan en sus administraciones. Así, a partir del enfoque de Moore, para crear y expandir valor público el directivo no sólo debe atender la legitimidad, la capacidad técnica y los intereses sociales y su implementación, sino que también, debe preocuparse de construir apoyo y legitimidad para la política –además, por su puesto, de crear propuestas valiosas y viables-, es decir conjugar las visiones del mercado, el gobierno y los ciudadanos.

Para que el sistema de compras públicas cumpla con su cometido, -es decir, identificar de la mejor manera posible la necesidad y, posteriormente, comprobar que el bien o prestación se entregan en el lugar correcto, en el momento oportuno, al mejor precio posible, y que todo ello se hace con ecuanimidad y transparencia-, debe procurar la creación de valores públicos que también incentiven y promuevan la transparencia y ecuanimidad, escuchando a todos los actores involucrados: privados (proveedores), sector público (organismos público) y sociedad civil.

# Compras Públicas y Competencia

## 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[5], aplicable a la Administración del Estado.

Dicha 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.

Como se mencionó en la sección "Rol de los sistemas de compras públicas en general", el Estado, para el correcto desarrollo de sus funciones, necesita adquirir bienes y servicios. 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 apega 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

[5] Reglamento de la Ley N° 19.886 sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicio.

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 los mismos 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 Nº 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[6], 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.

En virtud de lo ya expuesto, 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.

**Tabla 1: Tipo de contratos y sus características.**

| TIPO DE CONTRATO | UTILIDAD | CARÁCTER | PARTICIPACIÓN |
|---|---|---|---|
| Licitación Pública | Norma general | Concursal | Cualquier persona |
| Licitación Privada | En caso de no existir interesados/por término anticipado dado incumplimiento/ necesidad | Concursal | Determinadas personas |
| Contrato Directo | Por la naturaleza del negocio | Excepcional | Trato directo |
| Convenio Marco | Adquisiciones recurrentes o compras estándares | Concursal | Cualquier persona |
| | | | |

**Fuente**: Figueroa, 2011.

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

[6] Catálogo ajolado en la Tienda ChileCompraExpress. Más información en: https://www.mercadopublico.cl/portal/mp2/secciones/como-vender/licitaciones-convenio-marco.html

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

Así pues, la estructura es la siguiente:

**Tabla 2: Principales normativas en materia de contratación pública**

| NOMBRE | TIPO DE NORMA |
|---|---|
| Ley N° 19.886 de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios | Primer orden |
| Reglamento de la Ley N° 19.886 | Segundo orden |
| Condiciones de uso del Sistema de Información | Tercer orden |
| Directivas de Compras Públicas | Tercer orden |
| Manual de Procedimientos de Adquisiciones | Tercer orden |

**Fuente:** Elaboración propia.

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.

A continuación, se presenta algunas de las principales normas que generan obligaciones para los órganos de la Administración del Estado y que tienen efectos sobre la competencia, no necesariamente previsto en el origen de su disposición.

**Tabla 3: Normas jurídicas y efectos en la competencia.**

| Tipo de Norma | Principios involucrados | Restricción | Efecto |
|---|---|---|---|
| **Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado** | Eficiencia, eficacia, control, probidad, transparencia y publicidad administrativa | Art. 54, i letras a) y b)<br><br>No podrán ingresar a la Administración del Estado:<br><br>Las personas que tengan vigente contratos de 200 UTM mensuales o más, con el respectivo organismo de la Administración Pública que se postule. O aquellos titulares del 10% o más de los derechos de cualquier clase de | La existencia de normas que impiden que se contrate familiares buscan mejorar las condiciones de la competitividad dentro del Mercado Público, porque asegura imparcialidad en los procesos de contratación. No obstante, esta normativa está regulando sólo en función de relaciones familiares o |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | sociedad, cuando ésta tenga contratos vigentes de 200 UTM mensuales.<br><br>b) Las personas que tengan calidad de cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive respecto de las autoridades y de los funcionarios directivos del organismo al que postula. | de consanguinidad, olvidando que el funcionario podría recurrir a una tercera persona en calidad de testaferro para que contrate con el Estado, limitando así la capacidad de otros oferentes de competir en igualdad de condiciones. |
| **Ley N° 20.880 Sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Interés** | Probidad | Artículo 45:<br><br>Señala que deben enajenar su participación en la propiedad de empresas proveedoras del Estado:<br><br>El Presidente de la República, diputados, senadores, Contralor General de la República, ministros de Estado, subsecretarios, gobernadores, jefes de servicios, etc. | Esta enajenación procura la prevención de posibles conflictos de interés de los altos cargos de la Administración Pública, en la prestación de bienes o servicios al mismo Estado. Esto permite que no se entorpezca la competencia de aquellos proveedores que no están en situación privilegiada para obtener licitaciones. Pero, a pesar de la existencia de este mandato legal, la realidad da cuenta de la dificultad de los organismos fiscalizadores de detectar conflictos de interés de esta naturaleza. |
| **Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos de Suministros y Prestación de Servicios** | Concursabilidad, probidad | Artículo 4, incisos 1,2, 6 y 8:<br><br>Se excluye de contratar con el Estado a los condenados por prácticas antisindicales o por infracción a los derechos del trabajador.<br><br>Ningún organismo público podrá suscribir contratos con directivos del mismo, ni con sociedades de personas de las que aquellos formen parte, ni con sociedades cerradas en que se tengan acciones, ni con sociedades anónimas abiertas en que el | Aumenta la competencia, en tanto busca garantizar que no exista conflicto de interés entre la Administración Pública y la empresa o persona que se adjudica una licitación con el Estado.<br><br>Sin embargo, existen limitaciones a esta norma, como lo es la dificultad probatoria de una práctica antisindical, permitiendo que personas no aptas compitan en |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | funcionario sea dueño del 10% o más del capital. | igualdad de condiciones en la carrera de la oferta pública. |
| **Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo** | Probidad, responsabilidad | Artículo 61, letra k):<br><br>"Serán obligaciones de cada funcionario:<br><br>**Denunciar** ante el Ministerio Público o ante la policía si no hubiere fiscalía en el lugar en que el funcionario presta servicios, con la debida prontitud, los crímenes o simples delitos y a la autoridad competente los **hechos de carácter irregular, especialmente de aquéllos que contravienen el principio de probidad administrativa** regulado por la ley Nº 18.575." | Si bien existe una obligación por parte del funcionario público de denunciar las irregularidades de que se tome conocimiento, a la vez que debe velar por el correcto uso de los recursos públicos, no existen sanciones a quienes debiendo informar estos hechos no lo hicieron, ni incentivos para que se denuncie. El resultado de esto es que personas, naturales o jurídicas, que han cometido algún tipo de irregularidad no sean sancionadas y, por ende, continúen presentando ofertas en las mismas condiciones de quienes actúan en cumplimiento a la normativa vigente. |
| **Decreto Ley N° 211** | Libre competencia | Artículo 3, inciso 2, letra a):<br><br>"Se considerarán, entre otros, como hechos, actos o convenciones que impiden, restringen o entorpecen la libre competencia o que tienden a producir dichos efectos, los siguientes:<br><br>a) Los acuerdos expresos o tácitos entre competidores, o las prácticas concertadas entre ellos, que les confieran poder de mercado y que consistan en fijar precios de venta, de compra u otras condiciones de | Si bien el DL 211 sanciona la colusión como práctica atentatoria contra la libre competencia, en la práctica es muy difícil comprobar que existe este tipo de concertación dada la multiplicidad de factores que se conjugan. Como efecto inmediato de ello, quienes se aprovechen dolosamente de las fallas del mercado tendrán una ventaja superior a otros postulantes. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | comercialización, limitar la producción, asignarse zonas o cuotas de mercado, excluir competidores o **afectar el resultado de procesos de licitación**" | |
| **Reglamento de la Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos de Suministros y Prestación de Servicios** | Concursabilidad, probidad | Artículo 4, incisos 1 y 2<br><br>Las Entidades Licitantes deben crear su propio Manual de Procedimientos de Adquisiciones que contenga la planificación de la compra, criterios de evaluación, términos de referencia, entre otros asuntos. | Esta disposición deja a criterio de la Entidad Licitante aspectos fundamentales del proceso de compra, relegando sólo a quienes licitan la idoneidad de la oferta. Esto dejaría espacio para que ocurran hechos poco transparentes. |

**Fuente**: Elaboración propia.

Al observar los efectos de la normativa que regula la competencia del mercado público, se vislumbran mecanismos que tienen como objetivo mejorar las condiciones de competitividad, a la vez que se establecen criterios mínimos de competencia que no beneficien a ningún grupo o persona en particular. Sin embargo, la ausencia de cuerpos o entes fiscalizadores efectivos que cuenten con las atribuciones de vigilar y sancionar, específicamente, aquellas prácticas que disminuyen la competencia, se incentiva la creación de espacios donde se toman decisiones de forma discrecional, sin resguardar la transparencia ni los debidos procesos en las compras públicas. Además, existe una insuficiencia de datos o información que permita comprobar lo que dice la ley, por ejemplo, corroborar si las licitaciones se las adjudican familiares. Por tanto, la norma es correcta, responde a los requerimientos del sistema de compras públicas, no obstante, no existen datos para comprobar o fiscalizar la normativa ni instituciones con atribuciones para aquello. Aquí radica la importancia de un registro de calidad de socios del Estado, al que el servicio fiscalizador (Contraloría General de la República, Chile Compra o la Fiscalía Nacional Económica, por nombrar algunos candidatos) pudiera recurrir. En definitiva, la falta de control al cumplimiento de las citadas normas provoca que en la práctica la competitividad se vea mermada, muchas veces, por intereses particulares, obviando el hecho de que las compras públicas se materializan para beneficio de todos.

Como se observa en la tabla, la normativa que regula el vínculo entre las entidades compradoras y los proveedores no es suficientemente fiscalizada. Y de la misma forma, en el vínculo entre proveedores pueden ocurrir algo similar: En la Ley de Compras, en su artículo 7 letra A inciso 2, se dice que en las licitaciones públicas cualquier persona podrá presentar ofertas, es decir, un proveedor puede realizar la cantidad de ofertas que desee (Mercado Público, 2018). El dilema en esta posibilidad es que disminuiría la competencia porque las ofertas las podría concentrar un solo proveedor, aumentando sus posibilidades de obtener la licitación en desmedro de los demás concursantes. Un efecto parecido podría causar la constitución de una unión temporal de proveedores, definida en el artículo 2 número 37 del Reglamento, como una asociación de personas naturales y/o jurídicas, para la presentación de una oferta en caso de licitaciones, sin necesidad de constituir una sociedad, como reza el artículo 67 bis inciso 3 del mismo

cuerpo legal. Entonces, puede ser que esta unión haga más eficiente algunos procesos, pero la normativa no estipula si un proveedor puede presentarse en unión con otros proveedores y de manera individual en el mismo proceso o presentarse con distintas uniones al mismo proceso. Sin embargo, cada comprador (servicio público) puede voluntariamente limitar la participación de un mismo proveedor, incluyendo en sus bases de licitación dicha prohibición.

Así pues, la falta de fiscalización de la normativa que rige dichos vínculos ha abierto espacios que disminuyen la competencia dentro del mercado público. No obstante, la competitividad en un mercado no está determinada solamente por el tamaño del mercado, la diversidad de grupos económicos y por la facilidad de transar derechos de propiedad, sino que también por el conjunto de instituciones que establecen la forma en que los agentes del mercado interactúan en determinados escenarios. En este caso los permisos y prohibiciones que establecen las normas pueden tener efectos en la competencia del mercado no considerados en el momento en que se tomaron las decisiones normativas.

Si sólo se condiciona la competitividad de todo un sistema al mero hecho de incentivar acciones que incorporen la mayor cantidad de oferentes, como reza el artículo 30 letra G de la Ley de Compras, se está entendiendo la competencia sólo en función de la cantidad de participantes u oferentes, olvidando otros asuntos fundamentales provenientes de la teoría económica, como las fallas de mercado producidas por asimetrías de información, problemas de principal-agente y por mercados no competitivos. El determinar la competencia en función del número de proveedores del Estado que están participando es insuficiente, ya que, la herramienta que da cuenta de la cantidad de oferentes es el RUT[7]. Y esta herramienta es limitada, en tanto da cuenta de la cantidad de proveedores inscritos en el sistema, pero no de cuántas personas naturales hay detrás de dichas empresas.

Así y todo, conforme ha pasado el tiempo desde la promulgación de la Ley de Compras, se han implementado diversas mejoras que apuntan a diversificar y masificar el sistema de compras públicas para la Administración. Muestra de aquello ha sido el aumento gradual del número de entidades licitantes: "desde 350 instituciones el 2003 a más de 650 el 2016 incluidos Ministerios, intendencias, municipalidades, hospitales públicos, FFAA, las policías, universidades estatales, entre otros" (ChileCompra, 2017: 6). En la actualidad, ya van 866 organismos públicos que compran a través del mercado público[8]. Eso sí, en el caso de empresas o servicios públicos que adhieren voluntariamente al sistema de Compras públicas, se desconoce qué porcentaje de sus compras efectivamente pasa por este canal, ya que Chile Compra no siempre negoció exclusividad, tal como ocurrió por ejemplo con el Congreso de Chile.

Por su parte, la Dirección de Compras y Contratación se ha evaluado en reiteradas ocasiones para identificar las brechas que han surgido con el paso del tiempo, y de este modo, subsanar las debilidades identificadas. A través de la metodología MAPS[9], la última evaluación del servicio arrojó que una de las principales fortalezas de las compras públicas se concentra en los aspectos de transparencia, integridad y en su compromiso con la sociedad civil. También, se reafirma la consolidación de un Sistema de Información que permite monitorear y mejorar la eficiencia de los procesos de adquisiciones. (Chile

[7] Significa Rol Único Tributario y es un número único implantado en Chile, establecido como identificación tributaria.

[8] Para mayor profundización sobre las compras que realizan organismos del Estado en el Mercado Público, visitar: http://datosabiertos.chilecompra.cl/

[9] Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras Públicas.

Compra, 2017). Entonces, a pesar de que la competencia, en términos normativos, se relega al número de oferentes que participan de una licitación, existen otros aspectos que dan luces de un constante mejoramiento de la institución que lidera el sistema de compras públicas en Chile.

En cuanto a las debilidades del sistema de compras, la metodología MAPS descubrió que no se tiene definido formalmente y de manera clara un ente regulador de todo el sistema. Este punto es fundamental a la hora de pensar un mecanismo que regule la competencia entre quienes proveen al Estado, porque si se esclareciera un ente con atribuciones reguladoras, se acortarían las brechas entre lo que estipula la norma y lo que ocurre en la práctica.

Sobre la normativa que rige al mercado público, se ha determinado que la Ley de Compras y su Reglamento responden satisfactoriamente en buena parte a las necesidades del sistema de compras. Sin embargo, persiste la necesidad de perfeccionar algunos acápites, especialmente en la regulación post adjudicación y sobre la extensión de las competencias del Tribunal de Contratación Pública en dicha fase (Chile Compra, 2017). En la siguiente tabla es posible observar las principales fortalezas y debilidades del marco regulatorio según la última evaluación MAPS:

**Tabla 4: Comparación entre fortalezas y debilidades del marco regulatorio.**

| FORTALEZAS | DEBILIDADES |
|---|---|
| Los procedimientos aseguran el correcto valor del dinero, equidad, transparencia, proporcionalidad e integridad. | Falta de definición de políticas de compra públicas. |
| Criterios claros que resguardan la objetividad a la hora de evaluar ofertas. | Falta de definición de mecanismos de supervisión y evaluación del sistema. |
| Precedencia clara y jerárquica de sus normas y criterios. | Necesidad de regular la fase de ejecución de los contratos |
| Asegura acceso a personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, sin discriminación. | Extensión de la competencia del Tribunal de Contratación Pública |
| | |

**Fuente**: Elaboración propia a partir de información extraída de Chile Compra (2017).

A la hora de evaluar el desempeño de un organismo del Estado, es fundamental también, saber qué opinan sus principales usuarios, los proveedores. En una encuesta realizada por Chile Transparente el año 2017[10], se mostró que independientemente del tamaño de las empresas, en general, los proveedores tienen una valoración positiva de Chile Compra. Sin embargo, el aspecto relacionado a puntualidad en los pagos aparece con una valoración menor, sobre todo, para las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Lo anterior sin duda alguna, en la práctica implica un desincentivo a participar en el mercado público y limita una mayor competitividad. Además, 4 de cada 10 encuestados declara conocer alguna irregularidad en Mercado Público. Los municipios, por su parte, según la percepción de quienes abastecen al Estado,

[10] Encuesta telefónica aplicada a 382 proveedores del Estado provenientes de todos los tipos de empresa, con el fin de comprender e investigar las valoraciones, percepciones, políticas y prácticas de probidad, anticorrupción e integridad en torno a las compras públicas.

son las instituciones más proclives a cometer actos de corrupción en el funcionamiento del sistema de compras. Así y todo, los diferentes tipos de empresas evalúan positivamente la trasparencia de las licitaciones, la estandarización de los procesos en el gobierno central y la estandarización de los procesos en los organismos locales (Chile Transparente, 2017).

En general, los proveedores evalúan positivamente el sistema de compras y la corrupción se percibe más como un hecho personal y no organizacional/institucional, es decir, como una corrupción en la micro escala, esto es, corrupción proveniente de pequeñas acciones o comportamientos que no atentan necesariamente con el correcto funcionamiento del sistema de compras públicas en Chile, irregularidades tales como: licitaciones dirigidas, problemas con servicios en general o problemas con municipios (Chile Transparente, 2017). Entonces, estos micro comportamientos podrían afectar la competitividad, dado que no se sabe a ciencia cierta cuántas son y de qué forma se llevan a cabo estas acciones a microescala, y sin esa información, la equidad en el mercado público se verá comprometida porque aquellos que emprendan acciones dudosas participarán en mejores condiciones en desmedro de quienes ejecutan los mecanismos regulares para adjudicarse una licitación. El objetivo de los cuerpos normativos como los que regulan las compras públicas es efectivamente erradicar y disminuir la probabilidad y las brechas que incentivan o dan espacio a actitudes poco apegadas a los principios plasmados en la Ley de Compras, a saber: libre concurrencia, igualdad, transparencia y probidad.

## Registro de Proveedores, Competencia y Eficiencia en las Compras Públicas

En regímenes democráticos donde las instituciones gozan de relativa buena salud, cuando se habla de eficiencia y competitividad en la compra pública es ineludible mencionar la transparencia como un valor público trascendental en cualquier institución del Estado. Para el caso del mercado público, el "principio de la transparencia requiere la entrega de información suficiente, pertinente y oportuna sobre las oportunidades de contratación denegadas a una clase, al igual que información sobre oportunidades de contratación disponibles" (Meyer & Fath, 2002: 559). Los valores o principios detrás de la transparencia obedecen a un trato equitativo y a la permanente búsqueda de prácticas leales, y para que estos principios se cumplan dentro del funcionamiento de la institución, los proveedores deben contar con la información necesaria para participar en una contratación y para preparar una oferta acorde. Por tanto, para una determinada contratación o servicio, se debe asegurar simetría en la información y equidad en las oportunidades de adjudicación. Porque, "para lograr un campo de juego parejo, los requisitos de calificación y los criterios de adjudicación para evaluar propuestas deben ser transparentes" (Meyer & Fath, 2002: 561).

La equidad en las oportunidades de adjudicación se calcula a raíz de las condiciones, requisitos y herramientas, que aseguran la mayor cantidad de ofertas posibles, y esto está ampliamente normado en los cuerpos legales correspondientes. Sin embargo, la garantía de simetría en la información es un asunto más complejo de medir y asegurar. Así pues, una iniciativa que permitiría remediar esta situación es la creación de un registro de proveedores, ya que, como consigna el Reglamento en su artículo 66, los oferentes inscritos acreditarán su situación financiera y técnica, a través de su inscripción en el Registro de Proveedores, sin perjuicio de otras exigencias que establezcan las entidades licitadoras. Participar de dicho registro permite centralizar la información y simplificar los procesos del concurso público. El registro, además de facilitar la participación de los proveedores en el mercado público, abre nuevas oportunidades de negocios a las empresas nacionales. Actualmente, esta herramienta registral la lleva a

cabo Chile Proveedores[11] -a cargo de la Dirección de Compras- quienes se encargan de concentrar en un solo lugar toda la información necesaria para hacer negocios con el Estado.

Según consigna la Ley N°19.886 de 2003, en su artículo 16, inciso 2°, el registro es electrónico y en él se inscribirán todas las personas naturales y jurídicas, chilenas y extranjeras que no tengan causal de inhabilidad para contratar con los organismos del Estado. 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. Asimismo, podrá fijar las tarifas semestrales o anuales de incorporación que deberán pagar los contratistas, con el objeto de financiar el costo directo de la operación del registro, velando porque las mismas no impidan o limiten el libre e igualitario acceso de los contratistas al registro. También es atribución de la Dirección de Compras administrar, mantener actualizado y licitar la operación de dicho registro, otorgando los certificados técnicos y financieros, según el artículo 30 letra F de la Ley N°19.886. Por su parte, el Reglamento de dicho cuerpo legal en su artículo 89 afirma, que los proveedores inscritos están obligados a informar y actualizar su información de acuerdo a las políticas y condiciones de uso que al efecto establezca la Dirección de Compras. No se encuentran especificaciones acerca de cómo mantener actualizado el registro y cuáles son las consecuencias de información desactualizada al momento de adjudicarse.

Además de establecer criterios que igualan las condiciones de participación en las licitaciones, el registro determina la idoneidad técnica y financiera de los proveedores, según establece el artículo 29 del Reglamento ya mencionado.

Por otra parte, si bien no se estipula dentro de la normativa algún tipo de multa para aquellos que no se inscriben en el registro, sólo existen causales de suspensión o eliminación de dicha herramienta registral. A fin de cuentas, tener presencia en el registro no determina del todo la posibilidad de participar del mercado público, porque son las entidades licitantes quienes definirán si preferir a aquellos proveedores que estén inscritos en el Registro, esto según lo expresado por el artículo 47, inciso 2 del Reglamento.

El registro de proveedores no sirve para conocer quiénes son los dueños finales de las empresas, asunto de vital importancia a la hora de determinar los culpables de posibles actos de corrupción como el lavado de dinero y el soborno a funcionarios públicos. Hasta el momento, solo captura los datos del primer nivel societario, sin poder llegar a integrar datos de cascadas societarios. Además, como se mencionó anteriormente, el registro no es requisito obligatorio para participar del mercado público. Por tanto, en la actualidad, se debe tener especial precaución con los riesgos asociados al marco regulatorio, sobre todo, con la imposibilidad de evitar de forma idónea los costos directos de la corrupción, entre otros, se encuentra: la pérdida de fondos públicos a través de asignaciones incorrectas o mayores gastos y una menor calidad de los bienes, servicios y obras (OCDE, 2015a). Los que pagan los sobornos buscan recuperar su dinero inflando los precios, facturando por el trabajo no realizado, incumpliendo los estándares del contrato, reduciendo la calidad del trabajo o utilizando materiales inferiores, en el caso de la contratación pública de obras. Esto resulta en costos exagerados y una disminución en la calidad (OCDE, 2016: 7). Un estudio de la OCDE y el Banco Mundial muestra que la corrupción en los sectores de infraestructura y extractivos conduce a la mala asignación de fondos públicos y servicios deficientes e insuficientes (OCDE, 2015a).

[11] Para mayor información al respecto, visitar: http://www.chileproveedores.cl/PorqueRegistrarse.aspx

Si bien es difícil medir el costo exacto de la corrupción debido a su naturaleza oculta, se ha estimado que entre un 10% y un 30% de la inversión en proyectos de construcción financiados con fondos públicos puede perderse por mala gestión y corrupción (COST, 2012).

En cuanto a los costos indirectos, la corrupción en la contratación pública conduce a la distorsión de la competencia, el acceso limitado a los mercados y la reducción del apetito comercial por los inversores extranjeros. No sorprende que las empresas exijan cada vez más una mayor equidad en los procedimientos de contratación pública. El Comité Asesor de Empresas e Industrias 2014 de la Encuesta Económica de la OCDE (BIAC) indica que la mejora de la eficiencia y la transparencia en la contratación pública es la principal prioridad para las reformas del sector público (OCDE, 2016: 7).

Después de todo, la corrupción -definida como el abuso del poder para obtener beneficios privados[12]- aumenta no sólo los costos de transacción dentro del Mercado Público, sino que, además, crea un clima de incertidumbre por causa de la falta de confianza al sistema y a los funcionarios detrás de él. ¿Quién querría invertir en un sistema que no da garantías de equidad y ecuanimidad? O más bien ¿se ve mermada la eficiencia a propósito de malas prácticas dentro del Mercado Público? Un servicio o licitación empapada de malas prácticas reducirá la calidad del trabajo o de los materiales en post de intereses privados y mezquinos, en desmedro por su puesto, del bienestar público.

Para desarrollar el argumento, es necesario detenerse en el concepto de competitividad. Desde la perspectiva de la microeconomía, un mercado es competitivo "cuando existen muchos compradores y vendedores en el mercado y los bienes ofrecidos por los diversos vendedores son básicamente los mismos, entonces las acciones de un solo comprador o vendedor tiene un efecto insignificante en el precio del mercado" (Mankiw, 2012: 280). El mercado competitivo es un instrumento que produce asignación eficiente de los recursos, sin embargo, no necesariamente resuelve asuntos de "equidad" en la distribución del ingreso o del bienestar económico –a pesar de que el mercado no busca esa finalidad-. Entonces, le corresponde al Estado, mediante instrumentos como los impuestos y el gasto, la tarea de mejorar la equidad en la sociedad.

Al establecer que la corrupción y las malas prácticas merman la competitividad de los mercados, es sustancial identificar los efectos de una competitividad menoscabada. Una consecuencia de bajos niveles de competencia es el surgimiento de posibles prácticas monopólicas, las cuales influyen en los precios de los productos o servicios entregados. Una empresa es monopólica cuando es la única que vende un producto que no tiene sustitutos cercanos y no permite la entrada de otras empresas al mercado. En cambio, la "empresa competitiva es pequeña en relación con el mercado en el que opera y, por tanto, no tiene poder en el precio de su producto y acepta el precio dado por las condiciones del mercado" (Mankiw, 2012: 303). El proveedor monopólico tiene capacidades para modificar el precio de su producto mediante ajustes en la cantidad que ofrece al mercado, entonces la disponibilidad y el precio quedan a merced del monopolio. Por otra parte, los oligopolistas maximizan sus beneficios totales cuando forman un cártel y actúan como monopolistas, porque al actuar como cártel lo están haciendo al unísono, acordando entre sí sus comportamientos en el mercado.

Las políticas públicas utilizan las leyes antimonopolio para evitar que los oligopolios practiquen conductas que disminuyen la competencia. La aplicación de estas leyes es controversial, porque ciertas conductas que dan la impresión de reducir la competencia pueden tener, de hecho, propósitos legítimos de negocio

[12] Transparency International, 2017. Rescatado el 14 de agosto de 2018 de: https://www.transparency.org/what-is-corruption.

aunque es evidente que la fijación de precios entre empresas que compiten reduce el bienestar económico y debe ser ilegal (Mankiw, 2012: 368).

Y, por último, la disminución en la competencia también puede ser provocada por asimetrías en la información, ocurridas cuando algunas personas están mejor informadas que otras, y estas diferencias pueden afectar a la toma de decisiones y a la correcta asignación de los recursos. La información imperfecta provoca dos problemas sustanciales: riesgo moral y selección adversa. El primero ocurre cuando el agente (funcionario público/gerente) persigue objetivos personales en detrimentos del principal (ciudadano/accionista). Y la selección adversa ocurre cuando una de las partes, la que está menos informada, llega a un acuerdo sin distinguir la verdadera calidad de lo que se le está ofreciendo (Varela, 2012).

Para recapitular, las principales distorsiones producidas por una competitividad mermada son: conductas monopólicas, fijación de precios, asignación sesgada de los recursos, empresas-cartel y asimetrías de información. Después de todo, es fundamental comprender que la concentración de distorsiones como estas no permite maximizar el bienestar económico total.

Y ¿cómo se evitan estas distorsiones? Cuando surgen situaciones en que la calidad de la competencia en el mercado no está satisfaciendo las condiciones requeridas, se justifica la intervención del Estado en el mercado. Así pues, las distorsiones o fallas del mercado se evitan a través de la participación del Estado, en tanto sea una forma de intervención en el mercado que mejora el bienestar de alguna persona, sin empeorar el de ninguna persona, es decir, de realizar una mejora en el sentido de Pareto y, además, se debe demostrar que el propio proceso político real y la estructura burocrática de una sociedad democrática son capaces de corregir el fallo del mercado y de lograr una mejoría en el sentido de Pareto (Stiglitz, 2000: 105).

Stiglitz (2000), describe como una de las tareas del Estado, establecer los derechos de propiedad y hacer que se respeten, así como velar por el cumplimiento de los contratos. De lo contrario, los mercados no pueden funcionar por sí solos. Y si no se respetan las reglas del juego, no hay confianza ni competitividad aseguradas, por esta razón es importante que el Estado participe activamente, sobre todo, como un ente fiscalizador y regulador. Por ejemplo, en el caso de las asimetrías de información, los individuos, “aun cuando estén bien informados, no juzgan correctamente los bienes que consumen, lo que justifica las reglamentaciones que restringen el consumo de algunos bienes y la provisión pública de otros, llamados bienes preferentes” (Stiglitz, 2000: 107).

Asimismo, la provisión de bienes públicos por parte del Estado debe procurar ser transparente e íntegro durante los procesos. Al fin y al cabo, “uno de los bienes públicos más importantes es la gestión del Estado: todos resultamos beneficiados cuando la administración es mejor, eficiente y más sensible” (Stiglitz, 2000: 174).

En el caso chileno del sistema de compras públicas, se advierte que la práctica asociada a licitaciones dirigidas se percibe como una acción muy extendida dentro del sistema, a propósito de los resultados que arrojó la encuesta de Chile Transparente, donde el 29.6% de los encuestados declara que las licitaciones dirigidas a ciertas empresas es una acción muy extendida (Chile Transparente, 2017) – probablemente sin entender explícitamente que ello también sería una forma de corrupción. Igual, esta “sensación” o “intuición” debe obedecer a faltas de confianzas que surgieron a raíz, en el mejor de los casos, de un comportamiento poco apropiado. Pues bien, este tipo de conductas son las que debiesen ser erradicadas para no obstruir ni entorpecer la confianza de los proveedores en el sistema de compras públicas.

A pesar de esas apreciaciones, la percepción de corrupción que manejan los proveedores del Estado, no se aleja de valores públicos acordes a un sistema transparente: para la mayoría de las empresas, independiente de su tamaño, ponerse de acuerdo para conseguir licitaciones es considerada como una acción corrupta, como también utilizar información privilegiada para obtener una licitación. El hecho de entregar información errónea en una licitación también es vista mayoritariamente como un acto muy corrupto, especialmente al ojo de las PYMES. Así y todo, un número no menor de empresas, cerca del 20%, considera que reunirse con funcionarios antes de una licitación no es un acto para nada corrupto (Chile Transparente, 2017), cuando en efecto, esto está prohibido en la normativa correspondiente: El Reglamento de las compras públicas en su artículo 39 dice que, durante el periodo de evaluación, los oferentes sólo podrán mantener contacto con la entidad licitante para los efectos de la misma, tales como solicitud de aclaraciones, entrevistas, visitas a terreno, presentaciones, exposiciones, entrega de muestras o pruebas que ésta pudiese requerir durante la evaluación y que hubiesen sido previstas en las bases, quedando absolutamente prohibido cualquier otro tipo de contacto.

A medida que las empresas se complejizan, tienden a incorporar mayores políticas de probidad, a pesar de que prácticas asociadas a capacitación sobre la Ley de Lobby y a Política de Compliance y Denuncia, no han sido incorporadas en una frecuencia importante. Entre los proveedores existe poca tolerancia a situaciones que podrían ser consideradas corruptas, pero de igual forma se halla una cierta aceptación a reunirse con funcionarios públicos antes de postular a una licitación (Chile Transparente, 2017).

Ahora bien, la construcción de valores públicos que aboguen por más y mejor transparencia en las compras públicas, debiese ser el norte para acortar las brechas existentes en el mercado público. La Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública destaca varios principios de apoyo mutuo que pueden, directa o indirectamente, prevenir la corrupción y estimular el buen gobierno y la responsabilidad en la contratación pública. Estos principios incluyen: Integridad, transparencia, participación de los actores involucrados, accesibilidad, E-adquisición, supervisión y control (OCDE, 2016: 10).

En el marco de dichas recomendaciones, la integridad se refiere a la defensa de las normas éticas y los valores morales de honestidad, profesionalismo y rectitud, y es una piedra angular para garantizar equidad, la no discriminación y el cumplimiento en el proceso de contratación pública, por tanto, salvaguardar la integridad es la base de cualquier esfuerzo para frenar la corrupción en el sistema, pero ¿cuáles serían los riesgos de que un funcionario o una empresa no opere bajo los criterios de integridad? Conflicto de interés en términos de intereses personales, familiares o de negocios y actividades, regalos y hospitalidad, la divulgación de información confidencial y empleo en el futuro (OCDE, 2016: 11).

Por su parte, la transparencia en la contratación pública no solo promueve la responsabilidad y garantiza el acceso a la información, sino que también desempeña un papel importante en la nivelación del campo de juego para las empresas y permite que las pequeñas y medianas empresas participen en pie de igualdad (OECD, 2016: 15). Al emparejar las condiciones transparentando la información, también se aporta de una u otra manera a mejorar las condiciones de un mercado -público y privado- que ya es bastante desigual y concentrado. Además, equiparar las condiciones entre los proveedores del Estado ayuda de sobremanera a la salud de la competitividad en el sistema de compras públicas.

En este sentido, varios organismos internacionales han creado diversas herramientas para incentivar la transparencia y equidad en las condiciones de la compra pública. Muestra de aquello, es la iniciativa enmarcada en el Open Government Partnership (OGP) -Gobierno Abierto-, gracias a la cual varios gobiernos ya están trabajando por construir compromisos concretos para el “Beneficiario Final” y Chile

no puede quedarse atrás. La comunidad internacional está cada vez más consciente de que el anonimato acerca de quiénes son los propietarios finales de las personas jurídicas constituye un factor de riesgo para el Estado a la hora de combatir la corrupción, disminuir la evasión de impuestos y dificultar el lavado de dinero, así como para el sector privado a la hora de hacer negocios (Precht & von Wolfersdorff, 2018: 1).

La opacidad en la propiedad final posibilita que empresas sean utilizadas para encubrir actividades criminales, aumentando de esta forma los costos transaccionales y permitiendo, a su vez, que se escondan los niveles de concentración real. Ya varios ejecutivos de empresas y proveedores conocen los efectos de la opacidad en la propiedad final. De hecho, la Global Fraud Survey 2016 muestra que el 91% de los altos ejecutivos encuestados cree que es importante conocer la propiedad final beneficiaria de las entidades con las que hacen negocios (Precht & von Wolfersdorff, 2018).

En el caso de Chile, no existe un marco regulatorio que permita llevar un registro unificado y actualizado de dueños de empresas. En cambio, varias instituciones participan en el proceso de cambio de propietarios, socios y accionistas, sin la debida interacción y transparencia entre uno y otro. Esta situación no sólo atenta contra la información que maneja el Estado, sino que, también, genera problemas para las empresas proveedoras, porque deben reconstruir constantemente su información societaria. Entonces, si no existe registro de “beneficiarios finales”, obviamente, tampoco existe transparencia en ello (Precht & von Wolfersdorff, 2018).

El no detentar un registro con estas características, podría dificultar la tributación de los dueños de empresas porque, en el caso de que la información no esté actualizada obligaría a los socios a tributar por utilidades que no les corresponde. Hasta podría causar retrasos de transacciones corporativas a la espera de actualizar la información societaria (Precht & von Wolfersdorff, 2018: 2). La ausencia de un registro societario no permite que la Dirección de Compras y Contratación Pública, promueva y asegure las mejores condiciones de competencia dentro del Mercado Público. Por esta razón, los esfuerzos técnicos y políticos deben concentrarse en estudiar y proponer cómo crear un registro con los datos societarios de los “beneficiarios finales”.

# Conclusiones

Cuando hablamos de corrupción no sólo debemos fijarnos en las autoridades que detentan el poder político en el Ejecutivo o Legislativo, sino que, se debe tratar en perspectiva este asunto y preocuparse de los lugares más propicios para que ocurran actos de corrupción. Uno de ellos es el sistema de compras públicas, vital a la hora de llevar a cabo la administración de los gobiernos. Su importancia es tal, que el volumen total de compras públicas representó el 12% del PIB y el 29% del gasto del gobierno general en los países de la OCDE por valor de 4,2 billones de euros en 2013 (OECD, 2016: 5). El rol de las compras públicas es fundamental a la hora de cubrir los requerimientos del Estado en tanto bienes y servicios que satisfagan sus necesidades públicas, en efecto, si no existieran mecanismos de contratación pública eficientes, eficaces y con foco en la economicidad, los gobiernos no podrían funcionar adecuadamente. Los países deben tener especial atención con esta temática, en tanto existe evidencia de que las compras públicas son vulnerables a la corrupción: más de la mitad de los casos de sobornos extranjeros ocurrieron para obtener un contrato de adquisición pública (OCDE, 2014). Allí radica la importancia de observar los procesos de licitación en el caso chileno, que para objetivos de este informe, conlleva el análisis de la regulación sobre competencia en contrataciones públicas.

Tras el análisis de diversas normativas, se pudo constatar que existen mecanismos que tienen como objetivo mejorar las condiciones de competitividad, sin embargo, la ausencia de fiscalización y sanción efectiva han abierto las puertas a comportamientos discrecionales por parte de las autoridades correspondientes. Esto ha causado, en la práctica, que la competitividad se vea mermada, muchas veces, por intereses particulares, obviando el hecho de que las compras públicas se materializan para beneficio de todos.

Como se afirmó anteriormente, la competitividad en un mercado no está determinada solamente por el tamaño del mercado, la diversidad de grupos económicos y por facilidad de transar derechos de propiedad, sino que también, por las instituciones que establecen las normas que regulan el comportamiento de los actores. En este caso los permisos y prohibiciones que establecen las normas pueden tener efectos en la competencia del mercado no considerados en el momento en que se tomaron las decisiones normativas.

Luego de estudiar la normativa que rige a las compras públicas se pudo comprobar que la falta de un organismo que regule y supervise, devino en un bajo índice de sanciones y en la generación de ciertas fallas del mercado –como la asimetría de información-, que, en su conjunto, han afectado a la competencia en el sistema de compras públicas en Chile.

Más allá de ello, el marco normativo establece reglas claras para evitar los conflictos de interés, como por ejemplo las compras a empresas de familiares, pero no se dispone de un registro de datos societarios que permitiría comprobar que estas reglas se cumplan. Y en este sentido, la identificación de quiénes son las personas naturales que se benefician de los negocios que hacen sus empresas, no es tema que se haya instalado en la agenda de decidores y directivos públicos y menos aún existe conciencia que la competencia en los mercados puede tener efectos sobre el funcionamiento de los órganos del Estado.

El conjunto de regulaciones que caracteriza y delimita la forma de actuar en la Administración del Estado y especialmente las reglas que norman el funcionamiento de las compras públicas, han puesto el foco en establecer procedimientos y restricciones que aseguren la imparcialidad de la decisión, la transparencia del proceso y la ponderación entre precio y cumplimiento técnico, pero no cuentan con mecanismos que aseguren y aumenten la competencia entre los oferentes, ni mecanismos que permitan corroborar la existencia de competencias reales en los procedimientos concursales de las compras públicas.

La ausencia de mecanismos legales o reglamentarios que permitan conocer o consultar las personas naturales que están detrás de las empresas que proveen de bienes o servicios al Estado, representa un riesgo, toda vez que estas empresas podrían ser vehículos para el lavado de activos, malversación; además de generar ineficiencias en el gasto público.

# Referencias bibliográficas


Aspillaga, A. (2008). *Mejoramiento gestión de compras del sector público realizadas a través del Portal Chilecompra.* Fondo de Modernización de la Gestión Pública.

Chile Transparente. (2017). *Estándares de Probidad y Transparencia. Proveedores del Estado.* Santiago: Chile Transparente.

COST. (2012). *Press Release.* Recuperado el 30 de Julio de 2018, de Construction Transparency: http://www.constructiontransparency.org/documentdownload.axd?documentresourceid=8

Country Procurement Assessment Review (CPAR). (2008). Evaluación del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas. *Documento del Banco Interamericano de Desarrollo y del Gobierno de Chile*.

Decreto Ley N°211. (18 de octubre de 2004). Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Decreto Ley N° 211, de 1973. *Diario Oficial de la República de Chile*. Santiago, Chile.

Decreto N° 250. (09 de marzo de 2004). Reglamento de la Ley 19.886 sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicio. *Diario Oficial de la República de Chile*. Santiago.

Dirección Chile Compra. (2018). *Cuenta Pública Gestión 2017. Compras Públicas, una herramienta para la eficiencia y probidad del Estado.* Santiago: (28 de mayo).

Dirección ChileCompra. (2017). *Evaluación del Sistema de Compras Públicas - Metodología MAPS 2016. Informe Final.* Santiago.

Figueroa, M. (2011). Ley N° 19.886 de bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y prestación de Servicios. *Ayudantía Derecho Administrativo II*. Universidad de Concepción, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Ciencias Polìticas y Administrativas.

Fiscalía Nacional Económica. (2011). *Compras Públicas y Libre Competencia.* Santiago: Serie "Sector Público y Mercados".

García, H. (2015). Gestión Pública y Valor Público. *Actividad Gubernamental*, 4-6.

Lara A., J. L. (2018). Funcionamiento del sistema nacional de compras públicasy evaluación del caso del Tribunal de Contratación Pública: propuestas de cambio. En I. Aninat, & S. Razmilic, *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización* (págs. 715-752). Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Lara, J., & Helfmann, C. (2013). Tribunal Constitucional y Contratación Pública: Inhabilidades para contratar con el Estado y restricciones de Libertades Económicas. En *Sentencias Destacadas 2012. Una mirada desde la perspectiva de las políticas públicas* (págs. 151-173). Santiago: Ediciones Libertad y Desarrollo.

Ley N° 18.575. (05 de Diciembre de 1986). Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. *Diario Oficial de la República de Chile*. Santiago: Chile.

Ley N° 19.886. (11 de Julio de 2003). Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicio. *Diario Oficial de la República de Chile*. Santiago, Chile.

Ley N° 20.880. (24 de Diciembre de 2015). sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conlifctos de Intereses. *Diario oficial de la República de Chile*. Santiago, Chile.

Lillo, N. (2008). La Reciprocidad Informativa en Chile Compra. *Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales*. Santiago, Facultad de Derecho, Universidad de Chile: Centro de Estudios en Derecho Informático.

Mankiw, G. (2012). *Principios de Economía.* CENGAGE Learning.

Mercado Público. (24 de Agosto de 2018). *Capacitación.* Obtenido de ¿Cómo ofertar?: http://www.mercadopublico.cl/portal/mp2/secciones/capacitacion/como-ofertar.html

Meyer, D. A., & Fath, J. M. (2002). Evaluación de las Contrataciones Públicas en Chile. En S. Valdés, *Reforma del Estado - Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas* (págs. 543-605). Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Moore, M. (1999). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público.* Barcelona: Paidós.

Moore, M. (03 de Febrero de 2016). *Creando y reconociendo el valor público.* Recuperado el 16 de Febrero de 2018, de ESADE: http://www.esade.edu/public/modules.php?name=news&idnew=1041&in_window=1

OCDE. (2000). Public Procurement Review Procedures. (O. Publishing, Ed.) *SIGMA Papers*(30).

OCDE. (2009). *La Integridad en la Contratación Pública: Buenas prácticas de la A a la Z.* París: Instituto Nacional de Administración Pública.

OCDE. (2014). *OCDE Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials.* París: OCDE Publishing.

OCDE. (2015). *Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública.* Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial .

OCDE. (2015a). *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Ecnomic Growth and Development.* París: OCDE Publishing.

OCDE. (2016). *Preventing Corruption in Public Procurement.* París: OCDE Publishing.

OCDE. (2017). *Contratación Pública en Chile: Opciones de Política para Convenio Marco Eficientes e Inclusivos.* Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. París: Éditions OCDE.

OCDE and EU. (2011). *Economic Issues in Public Procurement.* Support for Improvement in Governance and Management.

OCDE and EU. (2011a). *Procurement Tools.* Support for Improvement in Governance and Management.

OCDE and EU. (2011b). *Public Procurement in the EU: Legislative Framework, Basic Principles and Institutions.* Support for Improvement in Governance and Management.

OCDE and EU. (2011c). *What are th Public Procurement Procedures and When Can They Be Used?* Support for Improvement in Governance and Management.

OCDE and EU. (2013). *Establishing Procurement Review Bodies.* Support for Improvement in Governance and Management.

OCDE and EU. (2013a). *Monitoring of Public Procurement.* Support for Improvement in Governance and Management.

OCDE and EU. (2013b). *Use of Official Automatic Exclusion List in Public Procurement.* Support for Improvement in Governance and Management.

Poblete, J. (2009). *Actos y Contratos Administrativos.* Santiago: Legal Publishing.

Precht, A., & von Wolfersdorff, J. (2018). *Registro y transparencia de datos societarios de empresas.* Chile Transparente y Observatorio del Gasto Fiscal, Santiago.

Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público.* New York: Columbia University.

Varela, F. (Otoño de 2012). Unidad N° 10: Asimetría de Información y Mercados Incompletos. *Introducción a la Microeconomía*. Facultad de Economía y Negocios: Universidad de Chile.

# 2

## UNA MIRADA SOBRE LA COMPETENCIA DEL MERCADO PÚBLICO.

BASADO EN ANÁLISIS DE DATOS DE COMPRAS PÚBLICAS DEL GOBIERNO CENTRAL

## Introducción

El sistema de compras públicas tiene tres principales mecanismos para la contratación de bienes y servicios públicos: las licitaciones públicas (aproximadamente 53% de los montos transados en 2017), los convenios marco (30%) y los tratos directos (16%).

En teoría, en licitaciones públicas, cualquier empresa interesada puede participar en una licitación; ganan las empresas que mejor se ajustan según las bases de dicha licitación. En esta modalidad pueda haber concentración de empresas en el caso de productos que cuentan con poca competencia por tratarse de bienes muy específicos. También puede haber concentración en el caso de que ciertos servicios públicos elaboren bases de licitación muy específicas, que solo un determinado proveedor puede cumplir. Entonces, las respectivas compras se ven abiertas y competitivas, pero pueden haber sido "pre-arregladas", escondiendo posibles conflictos de interés o hasta corrupción. En consecuencia, consideramos importante observar todas estas licitaciones que solo tienen un oferente.

Los convenios marco, por su lado, son una forma de compra pública más cerrada – que está pensada para la compra frecuente de productos estandarizados. Para ello, proveedores participan en una licitación que coordina Chile Compra, para ofrecer productos que entran a un catálogo desde el cual los servicios pueden elegir libremente, sin pasar por una licitación. Los convenios marco son una herramienta importante para compras frecuentes y estandarizadas, que no obstante demuestras fallas importantes en su diseño. Sin querer profundizar en este documento respecto las debilidades del sistema en general, lo que queremos analizar en el marco del presente estudio es la competencia dentro de esta modalidad de compra. Los convenios marco se adjudican a un grupo reducido de proveedores que mantienen sus productos y precios asociados en un catálogo público por varios años. En consecuencia, per se, hay una restricción de la competencia dado los plazos con los cuales se manejan. Otra debilidad importante, en la práctica, es el hecho de que los convenios marco dan una ventaja desproporcionada a los proveedores incumbentes. Los servicios públicos pueden comprar dentro de los catálogos los productos que quieran, sin tener que elegir los más económicos. También pueden comprar siempre al mismo proveedor, sin justificar su preferencia, lo que en la práctica puede llevar a situaciones en los cuales los servicios públicos podrían comprar "por costumbre" siempre a las mismas empresas. En las relaciones que se arman entonces dentro de un convenio marco, existe un riesgo alto de conflictos de interés o hasta corrupción.

Por último, analizamos la modalidad de tratos directos. Se trata de un mecanismo excepcional de compra que implica la contratación de un proveedor de forma directa. Está permitido en causales específicas que deben justificarse, las cuales están consagradas en la Ley No 19.886, sobre Compras Públicas. Entre estas causales se cuentan: casos de emergencia e imprevistos, si sólo existiera un proveedor o si no se encuentran oferentes en una licitación pública previa. Sin duda alguna, los tratos directos en sí mismos constituyen un riesgo importante para la probidad de las compras públicas, especialmente cuando implican fondos más significativos, por lo que debería permanentemente observarse su utilización en los organismos públicos.

## Tratos Directos

### *Servicios con alto % de sus compras públicas vía Trato Directo:*

A nivel del Gobierno Central, solo un 16% de las compras públicas fueron realizadas por la modalidad de Tratos Directo. No obstante, hay servicios públicos que muestran un uso muy intenso de esta herramienta, que, en realidad, debería ser más bien la excepción.

En 2017, 26 instituciones públicas adquirieron más de un 50% de sus compras vía la modalidad de Trato Directo, cifra parecida que durante el año 2016. Entre ellos, destacan 11 gobiernos regionales y gobernaciones provinciales (42% en 2017; 50% en 2016) y 6 servicios de salud o hospitales (23% en 2017 y 20% en 2016).

En el caso de los Gobiernos Regionales y Gobernaciones Provinciales, sus compras públicas parecen ser en general de montos menores, a menos que haya excepciones, como emergencias, que en este caso se realizan vía trato directo. Lo anterior explica los altos montos de compras vía trato directo, como por ejemplo en las regiones de Atacama, Coquimbo, Petorca, Maule y Los Lagos, entre 2016- 2017, con montos anuales entre 994 millones y 5.800 millones pagados vía trato directo a empresas privadas. Lo anterior, es consecuencia de los aluviones en el norte, de los incendios forestales en la región de Maule y como fenómeno climático, de la sequía en general.

**Cuadro 1: Gobernaciones e Intendencias con compras que compraron más del 50% de sus compras vía Trato Directo**

| 2017 | | | 2016 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Nombre Servicio Público** | **Monto Total (millones de pesos 2017)** | **% en Trato Directo** | **Nombre Servicio Público** | **Monto Total (millones de pesos 2017)** | **% en Trato Directo** |
| Intendencia VI Región Bdo O'Higgins | 75 | 98% | Intendencia III Región Atacama | 4.316 | 99% |
| Intendencia III Región Atacama | 5.160 | 97% | Gobernación Provincial Petorca | 994 | 98% |
| Intendencia IV Región Coquimbo | 1.539 | 89% | Intendencia IV Región Coquimbo | 1.464 | 93% |
| Gobernación Provincial Chañaral | 349 | 88% | Intendencia XII Región Magallanes | 3 | 93% |
| Gobierno Regional Maule | 5.791 | 88% | Gobierno Provincial Marga Marga | 478 | 90% |
| Gobernación Provincial Cauquenes | 278 | 83% | Gobierno Provincial Arauco | 228 | 79% |
| Gobernación Provincial Valparaíso | 4 | 83% | Intendencia Metropolitana | 1.553 | 79% |
| Intendencia X. Región Los Lagos | 2.114 | 64% | Gobernación Provincial Cauquenes | 100 | 78% |
| Gobernación Provincial Parinacota | 99 | 58% | Gobernación Provincial Talagante | 37 | 70% |
| Gobernación Provincial Curicó | 474 | 54% | Intendencia VI Región Bdo O Higgins | 233 | 68% |
| Gobierno Provincial Marga Marga | 120 | 52% | Intendencia X. Región Los Lagos | 2.469 | 65% |
| | | | Intendencia Regional Los Rios | 750 | 63% |
| | | | Gobernación Provincia Cordillera | 109 | 62% |
| | | | Gobernación Isla de Pascua | 16 | 54% |
| | | | Gobernación Curicó | 545 | 53% |

En caso de emergencia, es evidente la necesidad de tener que comprar rápido. No obstante, nos parece importante que haya una mejor planificación en estas compras, para evitar que, dicha condición se utilice para compras altamente riesgosas como los tratos directos, sin la debida competencia entre varias empresas. En específico, lo importante será definir productos y servicios que las regiones y provincias puedan necesitar en caso de emergencias, para dejar estos en convenio marco. Cuando haya una emergencia, los servicios públicos podrían comprar desde un catálogo del respectivo convenio marco, sin tener que recurrir a tratos directos. Aquí, eso sí, será fundamental que se modernice el marco regulatorio de los convenios marco, en el sentido de permitir que las empresas pueden entrar y salir más fluidamente – y no solamente después de varios años, como pasa en la actualidad. Asimismo, debería permitirse que las empresas ajusten continuamente sus precios, acorde al mercado. Por último, y no menos importante, consideramos que debería ser regla general para todos los servicios públicos elegir el proveedor más económico dentro del convenio marco, sobre todo cuando los productos están debidamente estandarizados. Hoy, no se da esta condición, lo que puede prestarse no solo para compras más caras, sino también para prácticas contrarias a la probidad. En resumen: las emergencias del país no pueden ser causa de contrataciones altamente riesgosas, sino requieren de una planificación previa que asegure que el Estado compre a precio más económico, y sin conflictos de interés.

Por otro lado, llama la atención en especial múltiples compras directas en regiones y provincias, en especial por la crisis hídrica. Al analizar compras directas a proveedores, para contratar cambiones aljibe, pudimos ver que tanto en 2016 como 2017, se invirtieron montos importantes en este servicio, sin procesos de licitación. Contando solo estas Órdenes de Compra (OC) sobre 10 millones de Pesos, y solo aquellas que indicaban explícitamente en la glosa “Camión aljibe”, las intendencias y gobernaciones gastaron 5 mil millones de Pesos en 2016 y sobre 4 mil millones de pesos en 2017 (cuadro 2), cifra que en total debiera ser más alto aún, considerando que puede haber compras con glosas distintas (“compra de agua” por ejemplo). Destacan por ejemplo las Intendencias de Coquimbo y Los Lagos: la primera gastó vía trato directo cerca de 1.500 millones en total, tanto en 2016, como en 2017 – principalmente por la sequía, en camiones aljibe; la segunda, Los Lagos, desembolsó vía trato directo entre 2.100 millones y 2.500 millones, entre 2017 y 2016, principalmente, por la misma razón. Consideramos que esta forma de compra es altamente riesgosa.

Dado que la sequía no es un fenómeno puntual, sino más bien de una tendencia climática, debiera interpretarse como mala práctica que Intendencias y Gobernaciones invierten años seguidos montos altos en camiones aljibes, sin pasar por ningún proceso de licitación abierta. Incluso en caso de existir pocos proveedores en este rubro, deberá hacerse un esfuerzo mayor por mejorar la competencia en este rubro, para disminuir el riesgo de precios altos o corrupción en este tipo de compra.

## Cuadro 2: Intendencias y Gobernaciones: Compras vía tratos directos para camiones aljibe, a proveedores con contratos sobre 10 millones $ (cifras en $ reales, sin IVA)

| Intendencia o Gobierno Provincial | Proveedor | 2016 Compras vía Trato directo para cambiones aljibe (en $ 2017) | 2017 Compras vía Trato directo para cambiones aljibe (en $ 2017) |
|---|---|---|---|
| Gobernación Provincial Cauquenes | Sociedad de Transportes Y Arriendo de Maquinarias | 23.443.935 | 48.966.921 |
| Gobernación Provincial Cauquenes | TRANS RENT SPA | 13.882.050 | |
| Gobernación Provincial de Talca | LUIS GERARDO | | 19.748.517 |
| Gobernación Provincial Melipilla | SOC.DE TRANS. E INVERSIONES STA BERNARDITA LTDA | | 11.658.780 |
| Gobernación Provincial Melipilla | Taller Santis | | 18.558.218 |
| Gobernación Provincial Melipilla | transportes Lourdes | | 36.414.649 |
| Gobernación Provincial Melipilla | rotronco | | 27.633.155 |
| Gobierno Provincial de Marga Marga | Sociedad Constructora y Transportes M&M Ltda. | 93.062.011 | |
| Intendencia III Región, Atacama | MAQUINARIAS Y SERVICIOS TAMBLAY LTDA | 127.106.234 | 27.996.412 |
| Intendencia III Región, Atacama | servicios talus. | 546.627.620 | 340.626.889 |
| Intendencia III Región, Atacama | VULCOBAL TRANSPORTES, | 43.036.560 | |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | alex alfonso | 45.300.203 | 34.243.805 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | Carlos Alberto | 111.469.144 | 114.720.383 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | Dalwing Rodrigo | 17.643.133 | 19.483.727 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | daniel andres iriarte villalobos | 70.365.648 | 70.896.295 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | ferreteria y construccin | 71.899.697 | 105.467.724 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | GLORIA MARCELA RODRIGUEZ BUGUEÑO | 18.885.819 | 36.669.786 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | Gustavo Castañeda Gomez | 44.674.124 | 52.989.305 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | Ivan Castillo Cortes | 38.551.513 | 52.316.921 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | juan ruben toro berrios | 108.583.646 | 79.446.266 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | SOC.DE TRANS. E INVERSIONES STA BERNARDITA LTDA | | 27.123.524 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | Transportes Claudia Jimenez | | 37.353.022 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | SOC.DE TRANS. E INVERSIONES STA BERNARDITA LTDA | 21.535.101 | |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | marcela del carmen | | 18.985.897 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | María Cecilia | 42.395.560 | 59.476.772 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | JUAN PABLO | | 26.013.650 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Intendencia IV Región, Coquimbo | MAURICIO ANDRES | 44.255.777 | 68.788.411 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | Mónica Susana | 24.579.496 | 32.551.261 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | omar bolados milla | 75.253.097 | 67.285.491 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | Comercial Y Transportes Los Olivos | | 44.945.174 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | Alberto Ramiro | | 34.900.365 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | Adolfo Enrique | | 32.169.093 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | transportes Lourdes | | 182.441.104 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | PRODUCTORA VIDESON HNOS. | 26.517.429 | |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | Renan | 34.230.985 | 26.013.642 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | ROBERTO DEL CARMEN | 37.270.800 | 30.800.815 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | ALFAC | 24.613.676 | |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | ajendra Giselle | 15.195.020 | |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | Transportes Cove Ltda | 28.454.612 | 28.838.429 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | TRANSPORTES UGALDE Y CIA LTDA | 27.711.249 | 36.972.931 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | VICTOR HUGO JIMENEZ JIMENEZ | 17.643.133 | 36.416.883 |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | transportes Lourdes | 170.088.469 | |
| Intendencia IV Región, Coquimbo | Wilson Hernan | 114.099.121 | 122.217.389 |
| Intendencia IX Región, de la Araucanía | Hector Alfonso | 22.637.546 | 22.062.176 |
| Intendencia IX Región, de la Araucanía | SAN ANTONIO | 19.872.525 | |
| Intendencia IX Región, de la Araucanía | manuel agurto | 20.673.019 | |
| Intendencia IX Región, de la Araucanía | CONSTRUCTORA VALANDRE LTDA | 23.591.012 | |
| Intendencia IX Región, de la Araucanía | Ana María | 13.677.334 | |
| Intendencia Regional de Los Ríos | CONDESUR EIRL | 173.679.740 | 26.557.091 |
| Intendencia Regional de Los Ríos | PEDRO CARLOS SUAZO TAPIA | 89.088.358 | 102.302.402 |
| Intendencia Regional de Los Ríos | plastex | 157.356.446 | 78.389.571 |
| Intendencia Regional de Los Ríos | Roberto Hernando | 58.153.090 | 61.675.562 |
| Intendencia Regional de Los Ríos | Carlos Alejandro | | 10.099.159 |
| Intendencia Regional de Los Ríos | jorge | 122.100.033 | |
| Intendencia VI Región, Lib. Bdo. O´Higgins | Luis Troncoso Paez | 15.617.448 | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Intendencia X Región, de Los Lagos | transportes kochifas | | 25.583.194 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | Silvana Andrea Cendoya Soto | | 14.808.467 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | alex mauricio | 144.088.000 | 30.468.000 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | Anita | 35.177.211 | 34.177.091 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | Pamela Vaneza | | 11.873.160 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | Oscar Pablo Miranda Barria | | 10.813.448 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | Maria Teresa Elena | | 83.738.810 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | MARIA EUDALIA | | 27.049.957 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | JUAN LEONARDO ALMONACID ALMONACID | | 15.735.720 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | JUAN DANILO | | 10.440.045 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | JOSE MAURICIO | | 16.301.145 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | JOSE ENRIQUE CASTRO RAMIREZ | | 24.788.307 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | JOSE BERNARDO | | 14.649.177 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | JORGE ARMANDO | | 17.915.065 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | JAIME VELASQUEZ | | 10.440.045 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | Ismael Emardo | | 10.440.045 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | DANIELA ANDREA | 24.042.879 | 23.719.823 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | Gaston Patricio | | 24.859.085 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | Fernando | | 10.440.045 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | CRISTIAN FABIAN | | 27.889.942 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | carmen gloria | | 19.460.373 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | carlos ulloa | | 17.915.065 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | Benorica Elizabeth | | 47.669.177 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | Ariel Enrique | | 24.123.991 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | Gerardo Patricio | 48.906.085 | 34.132.478 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | TRANSPORTE PACIFICO SUR | 46.158.500 | |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | Soc. de Transportes Tranqui e hijos ltda. | 212.532.928 | |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | Hector Jaime | 49.412.160 | 34.939.915 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | LUIS ANTONIO | 21.593.441 | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Intendencia X Región, de Los Lagos | HyK Limitada | 40.086.480 | 42.990.960 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | JUAN GUILLERMO | 28.313.632 | |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | JOSE ARMANDO | 28.709.579 | |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | INGENIERÍA Y SERVICIOS PATAGONIA S.p.A. | 27.765.410 | |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | José Henry Gallardo Dörner | 33.460.229 | 10.591.350 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | JOSE IVAN | 33.877.631 | 68.823.140 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | Cristian Ricardo | 17.995.629 | |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | Juan Rivera Iturra | 56.652.150 | 38.713.465 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | julian bernardo | 70.129.146 | 15.251.977 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | MANUEL ALEJANDRO RIQUELME ALTAMIRANO | 203.046.750 | 126.448.765 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | MARCELO ALEJANDRO | 35.888.500 | 44.721.674 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | paola | 40.242.022 | 15.112.373 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | podologia | 77.396.006 | 93.654.003 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | RAUL | 31.232.254 | 29.705.042 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | rodrigo andres | 97.747.000 | 59.416.824 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | Ruben Alejandro | 703.322.651 | 575.275.100 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | Transportes Carlucho | 36.344.334 | 29.796.188 |
| Intendencia X Región, de Los Lagos | Transportes Moreira | 71.530.500 | 70.209.047 |
| **TOTAL** | | **5.010.472.520** | **4.157.299.045** |

Además, cabe mencionar que varias Intendencias o Gobernaciones que tienen más del 50% de sus compras en la modalidad Trato Directo (cuadro 1), repiten compras vía trato directo a un mismo proveedor, en algunos casos con montos importantes. Lo anterior no implica una irregularidad, pero sí constituye un factor de riesgo (vea cuadro 3).

### Cuadro 3: Tratos directos repetidas al mismo proveedor

| Gobierno e Intendencias | Empresa | 2016 Tratos directos en millones de $ 2017, al mismo proveedor | 2017 Tratos directos en millones $ 2017, al mismo proveedor |
|---|---|---|---|
| Intendencia IV Región O Higgins | Las Chilcas SA | 135 | 63 |
| Gobernacional Cauquenes | Sociedad de Transportes | 63 | 106 |
| Intendencia Los Lagos | Ruben Alejandro | 703 | 575 |
| Gobernación Curicó | Claudio Flores | 282 | 108 |
| | Israel Roa | 84 | 130 |
| Intendencia Los Rios | Pedro Suazo | 89 | 102 |
| | Plastex | 157 | 89 |
| Gobernación Provincial Cordillera | R&R | 78 | 41 |
| Gobernación Parinacota | ISR Ingenieros | 16 | 42 |

Además, pudimos ver que en 2016 y 2017 (en conjunto), el 76% de todas las Intendencias, Gobiernos Regionales y Gobernaciones tenían más de un 30% de sus compras por trato directo concentradas en un solo proveedor.

En resumen, la alta concentración de compras en un mismo proveedor por parte de un porcentaje significativo de Gobiernos Regionales, Gobernaciones e Intendencias, instala un llamado de alerta para revisar los fenómenos que pueden estar explicando esta situación: ¿es reflejo de mercados altamente concentrados (en especial en regiones) que no les permite a estos organismos el acceso a mejores niveles de competencia al momento de comprar en los distintos rubros, o definitivamente, se trata de malas prácticas ya instaladas que ameritan acciones correctivas?

### Servicios con altos montos de sus compras públicas vía Trato Directo:

Analizando los servicios públicos que más compraron vía la modalidad Trato Directo, según monto, destacan ante todo las compras en el sector de la salud pública. Este sector ya destacó en el análisis previo, como uno de los sectores –junto con las Intendencias y Gobernaciones- que más % de sus compras totales gastaron vía Trato Directo. Cuadro 4 muestra las 10 de instituciones públicas que más compraron utilizando la modalidad de Trato Directo.

**Cuadro 4: Principales Compradores vía Trato Directo, según monto**

| Servicio Público | 2017 | | 2016 | |
|---|---|---|---|---|
| | Monto comprado vía Trato Directo (millones de $ 2017) | % comprado vía Trato Directo (millones de $ 2017) | Monto comprado vía Trato Directo (millones de $ 2017) | % comprado vía Trato Directo (millones de $ 2017) |
| Central de Abastecimiento (CENABAST) | 137.558 | 34% | 148.567 | 45% |
| Carabineros de Chile | 90.889 | 72% | 26.545 | 44% |
| Hospital Felix Bulnes | 19.212 | 53% | | |
| Corporación Administrativa del Poder Judicial | 15.569 | 31% | 24.901 | 16% |
| CONAF | 12.714 | 30% | | |
| ONEMI | 11.148 | 64% | | |
| Hospital Puerto Montt | 11.147 | 39% | 14.212 | 48% |
| Universidad de Chile | 11.011 | 13% | 11.156 | 18% |
| Ex Posta Central | 10.339 | 64% | | |
| Servicio Salud Metropolitano Sur Oriente | 10.179 | 42% | | |
| Instituto Previsión Social | | | 86.651 | 85% |
| Servicio Salud Chiloé | | | 19.513 | 72% |
| Servicio de Salud Aysén | | | 18.411 | 80% |
| MOP Vialidad | | | 12.576 | 2% |
| Hospital Barros Luco | | | 11.992 | 31% |

De las 15 instituciones que aparecen en el ranking de 2017 y 2016, más de la mitad (8) son del sector salud. Además, un tercio de ellos, destaca en el ranking tanto en 2017 como 2016: Cenabast, Carabineros de Chile, la Corporación de Poder Judicial, el Hospital Puerto Montt y la Universidad de Chile. Las respectivas compras deberían ser objetivo de mayor análisis, por los riesgos que implican en materia probidad. Aparte, queremos destacar también el caso de CONAF, que demuestra altos montos de compra vía trato directo, probablemente por los incendios forestales a inicio del 2017. Aquí habrá que concluir, igual como en el caso de ONEMI o de las Gobernaciones e Intendencias previamente analizadas, que emergencias no deberán justificar súbitas compras vía trato directo, especialmente, cuando estos gastos son previsibles y hasta cierto grado planificables. Siempre habrá emergencias en Chile; un futuro desafío deberá ser tener un catálogo de servicios respectivos que pueden comprarse como parte de un convenio marco, con precios más competitivos.

**Un foco de atención especial, como ya mencionado, merecen los tratos directos que realizan Hospitales o servicios públicos.** Hay múltiples hospitales que realizan compras con montos altos vía trato directo, lo que nos parece una mala práctica, por el riesgo que implica en materia de corrupción y conflictos de interés. Nuevamente, lo anterior no significa necesariamente que hubo actos ilícitos o conflictos de interés, pero aumenta el riesgo de ello.

**Cuadro 5: Compras de Hospitales vía trato directo**

| Hospital | 2017 | | 2016 | |
|---|---|---|---|---|
| | Monto comprado vía Trato Directo (millones de $ 2017) | % comprado vía Trato Directo (millones de $ 2017) | Monto comprado vía Trato Directo (millones de $ 2017) | % comprado vía Trato Directo (millones de $ 2017) |
| Felix Bulnes | 19.212 | 53% | 9.796 | 43% |
| Hospital P Montt | 11.147 | 39% | 14.212 | 48% |
| Barros Luco | 9.167 | 26% | 11.992 | 31% |
| San Juan de Dios | 8.459 | 29% | 10.602 | 27% |
| Ex Posta Central | 10.339 | 64% | 7.161 | 52% |
| Hospital San Borja | 7.565 | 21% | 7.292 | 27% |
| Hospital Dr. Hernán Henríquez | 9.539 | 17% | 4.214 | 9% |
| Hospital del Salvador | 4.886 | 11% | 5.658 | 16% |
| Gustavo Fricke | 5.737 | 21% | 3.847 | 13% |
| Hospital Valdivia | 4.172 | 17% | 4.367 | 20% |
| Hospital La Serena | 4.131 | 30% | 4.266 | 33% |
| Hospital Dr. GGB | 1.529 | 7% | 4.641 | 12% |
| Hospital Coyhaique | 3.212 | 42% | 2.380 | 47% |
| Hospital San José | 2.382 | 12% | 3.031 | 14% |
| Hospital Lautaro Navarro | 1.974 | 13% | 2.821 | 26% |
| Hospital Clínico Metropolitano | 2.374 | 18% | 2.385 | 21% |
| Hospital Calvo Mackenna | 2.486 | 15% | 2.078 | 14% |
| Hospital Curicó | 1.695 | 0,4% | 2.731 | 0,6% |
| **TOTAL** | **110.006** | | **103.474** | |

Los 18 Hospitales del país quienes más usaron el trato directo (según monto), inviertieron en 2017 en total 110.006 millones de pesos (170 millones de USD[1]) en esta modalidad de compra, cifra parecida al año 2016, cuando se compraron 103.474 millones de pesos (153 milllones de USD) sin proceso licitatorio (cuadro 6).

**Cuadro 6: Hospitales con más compras vía Trato Directo (según monto) y sus principales proveedores (con un mínimo 10% de sus compras vía trato directo a un proveedor específico)**

| Hospital | Proveedor | Monto comprado al proveedor (millones de $ 2017) | | % comprado al proveedor | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 2017 | 2016 | 2017 | 2016 |
| Ex Posta | Instituto de Diagnóstico SA | 2.263 | 2.120 | 23% | 30% |
| | Mutual de Seguridad | 2.549 | | 25% | |
| San Borja | Roche Chile | 1.273 | | 17% | |
| | Soc. Administradora de Casinos | 1.144 | 1.755 | 15% | 24% |
| Hospital Valdivia | Clinica Alemana Valdivia | 786 | 1.257 | 19% | 29% |
| | Gestión de Personas Romson | | 1.089 | | 25% |
| Hospital Curicó | Inversiones Chielrad | 349 | 426 | 21% | 16% |
| | Roche Chile | | 581 | | 21% |
| Hospital Serena | Roche Chile | 667 | 648 | 16% | 15% |
| Hospital San José | Jeannette Ines | | 1.142 | | 38% |
| Hospital Dr. Hernán Henríquez Aravena | Clinica Alemana de Temuco | 1.123 | | 12% | |
| Barros Luco | Corporación Ayuda al Hospital Barros Luco | 1.050 | | 11% | |
| Gustavo Fricke | C&F Multiservices | | 465 | | 12% |
| | Fundación Cardiovascular V. región | | 395 | | 10% |
| Calvo Mackenna | Fundación Prof. Anibal Ariztia | 387 | 401 | 16% | 19% |
| Hospital Clínico Metropolitano | Ingeniería en Electrónica Computación y Medicina | | 346 | | 14% |
| | Sociedad Profesional Paredes y Bassi | | 311 | | 13% |
| Hospital del Salvador | Medical & Nursing Care | 627 | | 13% | |
| Hospital Lauraro Navarro | Universidad de Chile | | 360 | | 13% |
| Hospital Coyhaique | Tecnigen | | 327 | | 14% |

1 Dólar a 650 pesos

Al analizar las Órdenes de Compra (OC) detrás de estos tratos directos, pudimos constatar que los Hospitales compraron todo tipo de producto y servicio: tanto servicios de alimentación, de limpieza, así como servicios médicos, horas profesionales, camas y medicamentos.

Aquí cabe hacer una conclusión parecida a la que hicimos acerca del excesivo uso de tratos directos en caso de emergencias: resulta insostenible que los Hospitales en Chile mantienen altos montos y altos % de sus compras vía la modalidad Trato Directo. Sin duda puede haber casos muy justificados, como es el caso de medicamentos específicos para los cuales existe solo un proveedor único. No obstante, resulta inentendible que se compran servicios perfectamente licitables, como es el caso de servicios de alimentación, limpieza y algunos medicamentos, sin buscar maximizar la competencia y así minimizar el precio de compra, para ahorrar recursos públicos.

También consideramos que hay una excesiva compra de servicios médicos, horas profesionales, y camas que se hacen a empresas privadas vía la modalidad Trato Directo, con altos riesgos de conflictos de interés y corrupción. Si los hospitales trabajasen basados en datos, y planificasen mejor sus compras, podrían prever que requieren de un cierto % adicional de camas y servicios médicos. En este sentido, debería entenderse la urgencia para reformar la modalidad de los convenios marco en Chile. Debería haber convenios marco, con precios flexibles, y catálogos de productos asociados desde los cuales los hospitales pueden comprar muchos de estos servicios que hoy compran vía trato directo.

Asimismo, debería realizarse continuamente un monitoreo en línea con estos hospitales que compran montos altos vía trato directo a empresas. En este sentido, será recomendable que la Contraloría vigile en línea estas transacciones para recibir aleteras automáticas, que podrán dar inicio a auditorías específicas, o simplemente a investigaciones especiales ad hoc, según disponibilidad de recursos humanos. Si duda alguna, un foco específico deberia estar en las sociedades médicas, que pueden presentar altos conflictos de interés como proveedor del Estado.

Para mejorar además el control interno, debería repensarse la gobernanza de datos de los hospitales públicos, junto con buscar una métrica que permitiría hacer comparables los servicios que los hospitales entregan, por ejemplo vía “unidades de paciente”, parecido al sistema de inteligencia de negocios de los hospitales en UK. De esta manera, se podría saber cuánto gastó un hospital en medicamentos o servicios médicos por unidad de paciente, comparado con otro hospital. Este tipo de benchmark permitirá mejorar el control y la gestión en el sector. En conjunto con un mejoramiento de los controles externos, permitiría controlar mucho más efectivo la probidad de las compras, y así también las presiones de gasto del sector salud.

Lo anterior es importante, ya que según nuestro análisis de datos, un 57% de los hospitales tiene más de un treinta por ciento de sus compras por trato directo concentradas en un solo proveedor. Lo anterior muestra los altos riesgos en esta modalidad de compra, y el potencial de mejora.

### Tratos directos en el sector construcción

Uno de los sectores en el cual en principio no deberían usarse los Tratos Directos, es la construcción. Si se tratase de reparaciones menores, podría tener más sentido, sin embargo, si se trata de obras completas, como la construcción de un edificio, entonces siempre debería licitarse. Ningún apuro puede justificar, a nuestro juicio, contratar sin licitación, una obra durará varios meses, a veces años, hasta terminarse, y que involucran montos considerablemente altos.

Llaman la atención, entonces, los tratos directos que realiza el Poder Judicial vía su Corporación Administrativa. Así, por ejemplo, las empresas Arauco SA y Besalco se adjudicaron vía trato directo la construcción del Centro de Justicia Rancagua, por un monto superior a los 18 mil millones de Pesos. Hubo tres oferentes en la licitación pública previa, que no obstante no cumplieron los requisitos. Otro caso, de la misma Corporación del Poder Judicial es la construcción de Tribunales transitorios en Puerto Williams y Alto Auspicio. Por errores en la licitación, finalmente solo quedó un oferente que se adjudicó vía trato directo. Otro caso emblemático es el del Servicio de Salud Aysén, donde la empresa Belasco se adjudica vía trato directo el Hospital Cochrane por más de 14 mil millones de pesos. La respectiva toma de razón no deja claro las razones.

**Cuadro 7: Tratos Directos del rubro construcción, superiores a 10 millones de Pesos**

| | | 2016 Montos en millones de Pesos 2017 | 2017 Montos en millones de pesos de 2017 |
|---|---|---|---|
| Corporacion Administrativa del Poder Judicial | "EMPRESA CONSTRUCTORA GUZMAN Y LARRAIN LTDA" | | 10.411 |
| | "ARAUCO S A" | 18.349 | |
| | "Arrigoni Modular SpA" | 1.297 | |
| | "Carlos Francisco" | 33 | |
| Dirección de Arquitectura - MOP | "CONSTRUCTORA PROAS LIMITADA" | | 484 |
| | "AKERANA INGENIERIA Y CONSTRUCCIÓN LIMITADA" | | 412 |
| | "INSPECTA S.A." | | 34 |
| | "Soc. Constructora Baquedano Ltda." | 117 | |
| | "María Cecilia de los Ángeles" | 60 | |
| | "Luis Soler P. y Asociados" | 26 | |
| Dirección de Obras Hidráulicas - MOPTT | "INGENIERIA Y CONSTRUCCION JAVSAC" | | 2.105 |
| | "Sociedad Constructora Burgos Valera y Cia. Ltda." | | 432 |
| | "MIGUEL NENADOVICH Y CIA. LTDA." | | 259 |
| | "Bozic Ingeniería y Construcción Ltda" | 732 | |
| | "Aguas Arquimeda" | 37 | |
| | "AMARO, JARA Y POBLETE INGENIEROS LIMITADA" | 32 | |
| Instituto Nacional de Deportes de Chile | "Constructora GHG S.A." | | 3.589 |
| Intendencia III Región, Atacama | "AMFFAL LTDA." | | 454 |
| | "Constructora del Chañar E.I.R.L" | | 330 |
| | "Alexis" | | 19 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | "ramon francisco lopez loyola" | 45 | |
| | "hector andres" | 41 | |
| | "Sergio Raimundo" | 41 | |
| | "Carlos Espejo Paredes" | 23 | |
| | "JORGE GABRIEL" | 14 | |
| Servicio de Salud Araucanía Sur | "CONSTRUCTORA CARVALLO Y SEMLER LTDA" | | 117 |
| | "CONSTRUCTORA GB LTDA." | 601 | |
| | "Constructora Campos y Perez Limitada" | | 15 |
| Servicio de Salud Arauco | "Gabriel Alejandro Gutiérrez Gallardo" | | 2.869 |
| SERVICIO DE SALUD AYSEN | "ICASUR SPA" | | 552 |
| | "SOUTH WEST ARQUITECTURA S.A." | | 21 |
| | "BESALCO S.A." | 14.258 | |
| | "Rafael González Villar" | 474 | |
| | "pedro angel" | 28 | |
| Servicio de Salud del Maule | "Luis Horacio" | 33 | 211 |
| | "Marcelo Albornoz Avilez" | 2.148 | |
| | "constructora casaa ltda" | 2.145 | |
| Servicio de Salud Osorno | "Construcciones y Promociones Balzola SA" | | 911 |
| | "Ingeniería y Construcción Actra SpA" | | 31 |
| | "LEONARDO DAVID" | | 26 |
| Servicio de Salud Antofagasta | "Germán Alfonso Rojas Guerra " | 815 | |
| | "Ingenieria en Electronica Computacion y Medicina S" | 128 | |
| | "gmg proyectos y asesorias ltda" | 13 | |
| Servicio de Salud Chiloé | "Carlos Alberto Azar Ingenieria y Construccion EIRL" | 3.656 | |
| | "TECNO FAST S.A." | 62 | |
| Servicio de Salud Nuble | "empresa constructora los castores Ltda." | 2.810 | |

## Convenio marco

Como ya fue indicado, los convenios marco son una modalidad de compras públicas para productos estandarizados. Los proveedores que logran entrar en un convenio marco, pueden subir productos que a su vez podrán ser adquiridos por cada servicio público, de forma inmediata.

Dado que actualmente hay poca rotación de proveedores dentro de un convenio marco, y dado que los servicios públicos no necesariamente tienen que comprar al precio más económico en esta modalidad, es importante observar compras que se hacen reiteradamente a los mismos proveedores. Puede tratarse de productos o servicios que efectivamente solo un proveedor puede entregar, pero también podría tratarse de casos en los cuales se estableció ya una relación entre comprador y proveedor que impide la debida competencia.

Analizando los datos de 2017 y 2016, se observa que dentro de los servicios públicos que más utilizan el convenio marco acorde a montos transados, existen proveedores que tienen una alta concentración, como el caso de Sodexo, EDENRED, Nephrocare (cuadro 8). En otras palabras: se observan servicios públicos que compran montos altos vía convenio marco, y que además gastan con preferencia en ciertos proveedores.

**Cuadro 8: Principales Compradores de Convenio Marco (según monto) y sus principales proveedores**

| Servicio Público | Proveedor | % comprado al Proveedor | | Monto en millones de Pesos 2017 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 2016 | 2017 | 2016 | 2017 |
| Carabineros de Chile | "EDENRED CHILE S.A." | 15 | 12 | 2.313 | 1.301 |
| | "Sodexo Soluciones de Motivación Chile S.A" | 12 | 14 | 1.756 | 1.453 |
| Complejo Asistencial Dr. Sotero del Rio | "EDENRED CHILE S.A." | 11 | | 1.595 | - |
| | "Nefrodiálisis San Lucas Ltda." | 11 | | 1.712 | - |
| | "Nephrocare" | 25 | 25 | 3.767 | 2.944 |
| Fondo Nacional de Salud - FONASA | "Intellego Chile Asesorías y Consultorías Ltda." | 20 | | 4.067 | - |
| | "MEDICAL TRENDS S. A." | 45 | | 8.943 | - |
| | "Nephrocare" | | 27 | - | 108.391 |
| | "SONDA SP" | 22 | | 4.328 | - |
| HOSPITAL BARROS LUCO TRUDEAU | "Centro Médico de Diálisis Ltda." | 12 | | 1.623 | - |
| | "EDENRED CHILE S.A." | | 12 | - | 1.682 |
| | "Nephrocare" | 40 | 34 | 5.470 | 4.842 |
| Hospital San José | "Nephrocare" | 43 | 41 | 5.582 | 5.034 |
| Hospital San Juan de Dios | "Horizonte S.A. (Talagante)" | 12 | 12 | 1.646 | 1.307 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | "Nephrocare" | 23 | 24 | 2.985 | 2.604 |
| | "Sodexo Soluciones de Motivación Chile S.A" | 13 | | 1.695 | - |
| INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL | "MSLI Latam Inc." | | 11 | - | 1.804 |
| | "S&A Consultores" | | 14 | - | 2.228 |
| | "Tecnodata" | 15 | | 1.152 | - |
| | "Tivit Chile Tercerización de Procesos..” | | 13 | - | 2.206 |
| JUNAEB | "EDENRED CHILE S.A." | 32 | 28 | 63.117 | 58.576 |
| | "Sodexo Soluciones de Motivación Chile S.A" | 45 | 44 | 90.900 | 93.208 |
| | "UPGRADE CHILE S.A." | 14 | | 27.405 | - |
| Policía de Investigaciones deChile | "BALTRANS" | | 14 | - | 1.959 |
| | "EDENRED CHILE S.A." | 13 | 12 | 1.572 | 1.741 |
| | "MSLI Latam Inc." | | 12 | - | 1.725 |

Llama la atención que en el caso de los convenios marco de Servicios de Diálisis y el de Hemodiálisis, la empresa Nephrocare tenga más de un 87% de los montos adjudicados (cuadro 9).

**Cuadro 9: Principales Convenios Marco (por monto) y sus proveedores**

| Nombre Convenio Marco | Proveedor | 2016 | | 2017 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Monto (En mill. $ 2017) | % del total en Convenio Marco | Monto (En mill. Pesos 2017) | % del total en Convenio Marco |
| Administración de Beneficios de Alimentación, Uniformes, Vestuario Institucional y Ropa Corporativa | Edenred chile sociedad anonima | 83.411 | 40% | 76.676 | 41% |
| | fdd innovacion & crecimiento s.a. | 2.527 | 1% | 25.287 | 14% |
| | gift corp spa | 391 | 0% | 378 | 0% |
| | sociedad de confecciones cler limitada | 1.207 | 1% | 645 | 0% |
| | sodexo soluciones de motivacion chile s.a. | 122.529 | 58% | 81.819 | 44% |
| Convenio Marco de Hardware, licencias de software y recursos | computacion integral s a | 3.133 | 7% | 3.463 | 18% |
| | msli latam inc. | 3.146 | 7% | 10.229 | 52% |
| | net now tecnologia y | 11.765 | 24% | 16 | 0% |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| educativos digitales | computacion s a | | | | |
| | opciones sa sistemas de informacion | 3.450 | 7% | 3.893 | 20% |
| | upgrade (chile) s a | 26.557 | 55% | 2.059 | 10% |
| Convenio Marco de Servicios de Diálisis | burger dial ltda | | | 8.088 | 4% |
| | centro medico de dialisis ltda | | | 7.651 | 4% |
| | centro renal spa | | | 9.136 | 4% |
| | nephrocare chile s a | | | 11.555 | 6% |
| | nephrocare chile s.a. | | | 168.411 | 82% |
| Órtesis, Prótesis, Endoprótesis e Insumos de Salud | comercial kendall (chile) ltda | 1.854 | 12% | 7.895 | 20% |
| | hospitalia productos medicos ltda | 2.544 | 16% | 5.000 | 13% |
| | importadora y comercializadora hofmann medical limitada | 2.897 | 18% | 5.933 | 15% |
| | johnson y johnson de chile s a | 2.111 | 13% | 6.848 | 17% |
| | munnich pharma medical limitada | 6.595 | 41% | 13.473 | 34% |
| SERVICIO DE HEMODIÁLISIS Y PERITONEODIÁLISIS | burger dial ltda | 1.906 | 4% | 1.534 | 3% |
| | centro medico de dialisis ltda | 2.609 | 5% | 1.507 | 3% |
| | centro renal spa | 2.705 | 5% | 2.156 | 5% |
| | nephrocare chile s a | 4.360 | 8% | 3.840 | 9% |
| | nephrocare chile s.a. | 42.499 | 79% | 34.812 | 79% |

Basado en estos casos (cuadros 8 y 9) –aquí solo presentamos los más destacados- queremos subrayar la importancia y urgencia de modernizar la modalidad de los convenios marco, dado que permite elecciones de proveedores con discrecionalidad. Además, deberá ponerse un foco en el análisis de precios y la competencia dentro de cada convenio marco.

Lo ideal sería que exista una competencia mucho más fluida dentro de cada convenio marco, con precios flexibles, y productos más estandarizados. Lo anterior permitiría comprar como regla general los productos más económicos. Si no fuera así, deberá quedar un registro de todas estas compras que se hicieron con precios más altos, y dicho registro deberá ser de acceso público. Lo anterior implicaría un

cambio en la forma como se guardan los datos al momento de comprar, ya que en la actualidad, no queda registro de los precios de la competencia al momento de comprar de un catalógo de convenio marco.

## Licitaciones con un solo oferente

Como ya se comentó en la introducción de este estudio, las licitaciones con un solo oferente no constituyen una irregularidad en si mismas, pero son una señal de posibles problemas de competencia. Por un lado, podrían estar relacionado con la falta competencia en un rubro o producto particular, que son propios de mercados específicos. Pero tambien podrían ser una señal de bases de licitación que son tan específicas que solo aplican a un determinado proveedor, el cual podrá adjudicarse compras públicas sin competencia. En este caso, serían reflejo de conflictos de interés o hasta corrupción en la respectiva compra.

Por lo tanto, es relevante observar la cantidad de oferentes en las licitaciones públicas. Nuestra hipótesis inicial fue que la mayor cantidad de licitaciones del Mercado Público tendría 3 proveedores. No obstante, como muestra el cuadro 10, la realidad es distinta: La mayor cantidad de licitaciones del sistema tienen solo un oferente. Tanto en 2017 como 2016, los años de análisis, en un 18% de las licitaciones adjudicadas se presentó un solo oferente. Significa que en 2017, un 10% de los montos adjudicados vía licitaciones públicas en todo el Mercado Público tuvieron solo un oferente. En 2016, eran 11%. Monetariamente, implica 199.125 millones de pesos (306 millones de dólares2) en 2017 y 208.896 millones de pesos3 (321 millones de dólares) adjudicados vía licitaciones públicas, pero sin competencia.4

**Cuadro 10: Cantidad de licitaciones públicas según cantidad de oferentes**
(se muestran las 20 principales categorías)

| CANTIDAD DE OFERTANTES | 2016 | | 2017 | |
|---|---|---|---|---|
| | Cant. de licitaciones | Monto en millones $ 2017 | Cant. de licitaciones | Monto en millones $ 2017 |
| 1 | 12. 210 | 208.896 | 11.004 | 199.125 |
| 2 | 11.184 | 259.050 | 10.274 | 253.388 |
| 3 | 8.900 | 234.631 | 8.074 | 245.763 |
| 4 | 6 .713 | 178.951 | 6.176 | 223.633 |
| 5 | 5.114 | 113.900 | 4.472 | 149.271 |
| 6 | 3.9 55 | 112.012 | 3.457 | 156.023 |
| 7 | 3. 13 1 | 99.018 | 2.6 20 | 96.203 |
| 8 | 2.513 | 88.312 | 2. 113 | 75.268 |
| 9 | 2.001 | 57.613 | 1. 597 | 63.214 |
| 10 | 1.704 | 58.114 | 1.364 | 39.945 |
| 11 | 1.383 | 28.634 | 1. 133 | 41.166 |
| 12 | 1.218 | 36.693 | 970 | 29.135 |
| 13 | 1.007 | 27.639 | 7 54 | 24.865 |
| 14 | 89 2 | 28.612 | 663 | 26.715 |
| 15 | 7 59 | 20.954 | 607 | 25.652 |
| 16 | 685 | 34.888 | 570 | 23.245 |
| 17 | 586 | 34.801 | 530 | 29.683 |
| 18 | 522 | 17.113 | 395 | 22.321 |
| 19 | 474 | 19.448 | 389 | 19.898 |
| 20 | 397 | 14.133 | 349 | 25.739 |

Al analizar cuáles son los servicios públicos que más cantidad de licitaciones públicas con oferentes únicos presentan, destaca el Ejército de Chile, tanto en 2017 como 2016, con más de 650 licitaciones anuales con este comportamiento (cuadros 11a y 11b). También destaca la Dirección de Aeronautica Civil, en ambos años con más de 280 licitaciones con oferentes únicos cada año. Como grupo cerrado, nuevamente llama la atención el sector salud: tanto en 2017 como 2016, de los servicios que más cantidad de licitaciones tuvieron con oferentes únicos, un 65% eran de servicios del sector salud o de hospitales. Lo anterior podrá tener explicación por la cantidad elevada de licitaciones de este rubro. No obstante, igual es el reflejo de falta de competencia en el sector salud, con los consecuentes riesgos para la probidad del sistema.

Por último, cabe mencionar aquí también a Carabineros de Chile, dado su historial de acciones con faltas a la probidad. En ambos años, 2017 y 2016, aparece con más de 200 licitaciones que tuvieron solo un único oferente (cuadros 11a y 11b).

### Cuadro 11 a: Principales Compradores en licitaciones con único oferente, según # de licitaciones, 2016

| Institución | 2016 | | |
|---|---|---|---|
| | Monto adjudicado (en mill. Pesos 2017) | % de lo adjudicado | Cant. licitaciones |
| EJERCITO DE CHILE | 3.363 | 5% | 679 |
| SERVICIO DE SALUD IQUIQUE | 1.115 | 4% | 354 |
| DIRECCION GENERAL DE AERONAUTICA CIVIL | 2.130 | 3% | 314 |
| HOSPITAL BASE OSORNO | 1.125 | 6% | 272 |
| SERV SALUD METROPOLITANO CENTRAL HOSPITAL CLINICO SAN BORJA ARRIARAN | 892 | 6% | 271 |
| SUBSECRETARIA DE SALUD PUBLICA | 827 | 4% | 225 |
| HOSPITAL SAN JOSÉ | 1.461 | 5% | 219 |
| CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION DE LOGISTICA | 5.881 | 2% | 212 |
| SERVICIO DE SALUD VALDIVIA HOSPITAL BASE | 1.026 | 5% | 196 |
| HOSPITAL PADRE ALBERTO HURTADO | 286 | 2% | 187 |
| HOSPITAL GUILLERMO GRANT BENAVENTE DE CO | 11.327 | 12% | 165 |
| SERVICIO DE SALUD DE ARICA | 1.064 | 1% | 160 |
| SERVICIO AGRICOLA Y GANADERO | 865 | 9% | 152 |
| SERVICIO DE SALUD HOSPITAL DE PICHILEMU | 1.663 | 1% | 134 |
| INSTITUTO NACIONAL DE DEPORTES DE CHILE | 1.101 | 4% | 124 |
| FONDO HOSPITAL DE LA DIRECCION DE PREVISION DE CARABINEROS DE CHILE | 5.215 | 19% | 119 |
| UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA | 900 | 12% | 115 |
| SERVICIO NACIONAL DEL PATRIMONIO CULTURAL | 6.546 | 2% | 109 |
| CENTRAL DE ABASTECIMIENTO S.N.S.S. - CENABAST | 18.348 | 5% | 108 |
| SERVICIO DE SALUD ACONCAGUA | 669 | 2% | 103 |

### Cuadro 11 b: Principales Compradores en licitaciones con único oferente, según # de licitaciones, 2017

| Institución | 2017 | | |
|---|---|---|---|
| | Monto adjudicado (en mill. Pesos) | % de lo adjudicado | Cant. licitaciones |
| EJERCITO DE CHILE | 3.727 | 6% | 659 |
| DIRECCION GENERAL DE AERONAUTICA CIVIL | 1.364 | 2% | 286 |
| SERV SALUD METROPOLITANO CENTRAL HOSPITAL CLINICO SAN BORJA ARRIARAN | 782 | 5% | 286 |
| SUBSECRETARIA DE SALUD PUBLICA | 1.256 | 6% | 217 |
| SERVICIO DE SALUD IQUIQUE | 723 | 3% | 204 |
| CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION DE LOGISTICA | 2.883 | 1% | 202 |
| HOSPITAL SAN JOSÉ | 1653 | 6% | 179 |
| CENTRAL DE ABASTECIMIENTO S.N.S.S. - CENABAST | 20.811 | 6% | 163 |
| HOSPITAL GUILLERMO GRANT BENAVENTE DE CO | 9.064 | 10% | 160 |
| SERVICIO DE SALUD VALDIVIA HOSPITAL BASE | 463 | 2% | 157 |
| SERVICIO AGRICOLA Y GANADERO | 1.481 | 15% | 152 |
| SERVICIO DE SALUD DE ARICA | 1.037 | 1% | 136 |
| POLICIA DE INVESTIGACIONES DE CHILE | 1.395 | 8% | 118 |
| SERVICIO DE SALUD HOSPITAL DE PICHILEMU | 167 | 0% | 117 |
| HOSPITAL DOCTOR HERNÁN HENRÍQUEZ ARAVENA | 11.520 | 13% | 113 |
| INSTITUTO NACIONAL DE DEPORTES DE CHILE | 1.043 | 4% | 105 |
| SERVICIO DE SALUD VALPARAISO SAN ANTONIO | 2.368 | 2% | 103 |
| FONDO HOSPITAL DIPRECA | 3.787 | 24% | 98 |
| HOSPITAL PROVINCIAL DEL HUASCO MSR FERNANDO ARIZTIA RUIZ | 1.304 | 15% | 94 |
| CORP NACIONAL FORESTAL | 1.255 | 6% | 92 |

Analizando los montos involucrados en compras con un solo oferente (cuadro 12b), destaca nuevamente el sector salud: de los 20 servicios que más monto gastaron en licitaciones con oferentes únicos, en 2017, 13 (65%) de los servicios eran de este sector. En 2016, incluso 15 de los 20 (75%) (cuadro 12 a).

[2] Dólar a 650 pesos
[3] Pesos reales (2017)
[4] Debido a la gran cantidad de errores de datos en el sistema de compras públicas, especialmente estos con monto alto, para este cálculo se eliminaron todas las licitaciones con ofertas sobre $10.000.000.000. Asimismo, el Ministerio de Obras Públicas y el Servicio de Vivienda y Urbanismo, fueron excluidos de este análisis debido a que presentan licitaciones que no tienen la información de las ofertas cargadas en el sistema, ya que la normativa los faculta para ello.

### Cuadro 12a: Principales Compradores en licitaciones con único oferente, según monto, 2016

| Institución | 2016 | | |
|---|---|---|---|
| | Monto adjudicado (en mill. Pesos) | % de lo adjudicado | Cant. Licitaciones |
| CENTRAL DE ABASTECIMIENTO S.N.S.S. - CENABAST | 18.348 | 5% | 108 |
| HOSPITAL GUILLERMO GRANT BENAVENTE DE CO | 11.327 | 12% | 165 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| HOSPITAL DOCTOR HERNÁN HENRÍQUEZ ARAVENA | 9.223 | 11% | 94 |
| HOSPITAL LAS HIGUERAS | 6.687 | 11% | 63 |
| SERVICIO NACIONAL DEL PATRIMONIO CULTURAL | 6.546 | 2% | 109 |
| CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION DE LOGISTICA | 5.881 | 2% | 212 |
| FONDO HOSPITAL DE LA DIRECCION DE PREVISION DE CARABINEROS DE CHILE | 5.215 | 19% | 119 |
| SERVICIO DE SALUD ORIENTE HOSPITAL DEL S | 4.529 | 9% | 65 |
| SERVICIO DE SALUD OCCIDENTE HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS | 3.787 | 8% | 45 |
| SERVICIO DE SALUD CONCEPCIÓN | 3.618 | 32% | 24 |
| EJERCITO DE CHILE | 3.363 | 5% | 679 |
| HOSPITAL CLÍNICO SAN BORJA ARRIARÁN | 2.858 | 12% | 29 |
| HOSPITAL NAVAL ALMIRANTE NEF | 2.753 | 1% | 26 |
| UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS | 2.376 | 31% | 69 |
| HOSPITAL DOCTOR LUIS CALVO MACKENNA | 2.214 | 7% | 40 |
| HOSPITAL CLINICO HERMINDA MARTIN | 2.149 | 11% | 46 |
| HOSPITAL CLINICO DE MAGALLANES | 2.141 | 1% | 59 |
| DIRECCION GENERAL DE AERONAUTICA CIVIL | 2.130 | 3% | 314 |
| COMPLEJO ASISTENCIAL DR. VICTOR RÍOS RUÍZ | 1.858 | 5% | 24 |
| SERVICIO SALUD METROPOLITANO OCCIDENTE | 1.681 | 9% | 12 |

**Cuadro 12b: Principales Compradores en licitaciones con único oferente, según monto, 2017**

| Institución | 2017 | | |
|---|---|---|---|
| | Monto adjudicado (en mill. Pesos) | % de lo adjudicado | Cant. Licitaciones |
| CENTRAL DE ABASTECIMIENTO S.N.S.S. - CENABAST | 20.811 | 6% | 163 |
| HOSPITAL DOCTOR HERNÁN HENRÍQUEZ ARAVENA | 11.520 | 13% | 113 |
| HOSPITAL GUILLERMO GRANT BENAVENTE DE CO | 9.064 | 10% | 160 |
| HOSPITAL GUILLERMO GRANT BENAVENTE | 6.438 | 15% | 41 |
| SERVICIO DE SALUD ORIENTE HOSPITAL DEL S | 6.302 | 12% | 59 |
| UNIVERSIDAD DE CHILE | 5.755 | 7% | 80 |
| SERVICIO DE SALUD SUR UNIDAD HOSPITALARI | 4.201 | 21% | 11 |
| HOSPITAL LAS HIGUERAS | 4.093 | 7% | 50 |
| FONDO HOSPITAL DIPRECA | 3.787 | 24% | 98 |
| EJERCITO DE CHILE | 3.727 | 6% | 659 |
| UNIVERSIDAD DE O HIGGINS | 3.534 | 41% | 2 |
| HOSPITAL CLÍNICO SAN BORJA ARRIARÁN | 3.129 | 13% | 58 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| UNIVERSIDAD DE TALCA | 3.086 | 21% | 9 |
| CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION DE LOGISTICA | 2.883 | 1% | 202 |
| SERVICIO DE SALUD OCCIDENTE HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS | 2.571 | 6% | 48 |
| HOSPITAL CLINICO DE MAGALLANES | 2.417 | 1% | 66 |
| SERVICIO DE SALUD VALPARAISO SAN ANTONIO | 2.368 | 2% | 103 |
| DEFENSORIA PENAL PUBLICA | 2.347 | 1% | 21 |
| HOSPITAL DOCTOR LUIS CALVO MACKENNA | 2.347 | 8% | 43 |
| SUBSECRETARÍA DE PESCA | 1.681 | 15% | 31 |

En resumen queremos destacar que nos parece excesivo que entre un 10% y 11% del monto total adjudicado en procesos de licitación abiertos, al final, se adjudica al único oferente que se presentó (datos de 2017 y 2016). Desde el Observatorio del Gasto Fiscal nos preguntamos cómo reducir esta cifra, ya que aquí, se presenta un espacio importante para mejorar la competencia del mercado público, lo que a su vez reduce el riesgo de conflcitos de interés o corrupción, y a su vez debería permitir reducir los precios de los productos y servicios que el Estado compra.

## Socios de las empresas que participan en licitaciones públicas

La única manera de identificar concentraciones reales en las compras públicas, es establecer transparencia acerca de la identidad de las personas naturales que son dueños de personas jurídicas que hacen negocios con el Estado.

No obstante, dado que en la actualidad, Chile Compra no solicita obligatoriamente los datos societarios a las empresas proveedoras, y que el Servicio de impuestos Internos no cuenta con un registro de calidad de Beneficiarios Finales de empresas en general, se dificulta que la Dirección de Compras y Contratación Pública (Chile Compra) pueda ejercer una de sus funciones clave: promover la máxima competencia posible en los actos de contratación de la Administración. Uno de los problemas que avizoramos es que, podrían existir empresas de un mismo dueño que venden al Estado sin que ni las autoridades, ni menos la ciudadanía, se enteren de la respectiva concentración. Asimismo, podría haber licitaciones públicas que parecieran tener un alto nivel de competencia, con múltiples empresas presentando ofertas, pero que en efectivo podrían estar en manos de un mismo holding o dueño final.

En este contexto, se hizo un análisis de los datos de socios que están disponibles en la plataforma del mercado público, vía el certificado de socios de las empresas adjudicadas. Como está indicado en el informe “Análisis de calidad de datos de propiedad de empresas proveedoras del Estado”5, los datos que se utilizan para generar este certificado, son coordinados, pero no generados por ChileCompra. Se obtienen de una consulta a la base de datos del Diario Oficial6, que alberga las modificaciones y constituciones de las empresas, que por obligación legal7 deben publicar esta información en ese medio. De estas publicaciones se excluyen las Sociedades Anónimas, abiertas o cerradas, ya que el detalle de la estructura societaria no se publica en este medio.

Dado lo anterior, y dado que el registro de ChileProveedores que Chile Compra coordina, no pide como obligatorio los datos societarios a las empresas registradas, solo algunas empresas registran estos datos. De hecho, solo un 42% de las empresas que han estado activas en los últimos 5 años en el mercado público, presenta información sobre el primer nivel de sus socios. En ninguno de los casos, se puede llegar

a información de eventuales mallas societarias, en caso de que los socios de un proveedor son personas jurídicas. Además, no es posible saber qué % de estos 42% nuevamente son personas jurídicas, ya que el sistema no registra este dato, y tampoco hace público el RUT8.

Al profundizar en los datos disponibles, se pudo observar que existen algunas licitaciones en los cuales un socio participa en una misma licitación con dos o más vehículos corporativos distintos, y pese a que no son una cantidad importante, el hecho que existan, ya presenta un riesgo. Cabe destacar que, aquí solo se pudieron analizar las empresas para los cuales hubo datos disponibles. Además, solo se pudo considerar el primer nivel de eventuales mallas societarias.

También hay que indicar que las ofertas de un mismo dueño, en una misma licitación, vía dos o más vehículos corporativos no necesariamente se deben interpretar negativamente. De hecho, si se trata de dos ofertas diferentes, podrían aumentar las posibilidades para el servicio público como comprador. No obstante, igual se trata de casos que deberían observarse, porque podrían esconder niveles de concentración.

Como muestra cuadro 13, entre 2013 y 2017, hubo 10.542 licitaciones en la cual participó al menos un socio vía distintas empresas en una misma licitación. En este mismo período, se evidenciaron 189 licitaciones en los cuales sólo se presentaron ofertas de empresas distintas, pero pertenecientes al mismo dueño, respectivamente.

**Cuadro 13: Empresas del mismo dueño que participan en una misma licitación.**

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Licitaciones adjudicadas, declaradas desiertas o re- adjudicadas. | 285.682 | 257.887 | 234.352 | 191.627 | 168.737 | 1.138.285 |
| Licitaciones en los cuales dos o más dueños de empresas ofertaron con distintos vehículos corporativos | 56 | 1.664 | 2.250 | 4.466 | 2.106 | 10.542 |
| Licitaciones en los cuales solo se presentaron dos o más empresas que son del mismo dueño directo | 1 | 35 | 33 | 65 | 55 | 189 |

[5] Análisis de calidad de datos de propiedad de empresas proveedoras del Estado, José Mora, Observatorio del gasto Fiscal, 2018.

[6] Los datos del Registro se obtienen a través de un proceso batch de actualización mensual con un operador quien extrae los datos desde las publicaciones del Diario Oficial. A esto se suman las declaraciones juradas de los proveedores.

[7] Los extractos de constitución, modificación y disolución de sociedades, se deben publicar en el Diario Oficial, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4° de la Ley N° 20.494

[8] RUT: Rol único tributario

En resumen, cabe subrayar la importancia de establecer mayor transparencia acerca de los dueños de las empresas proveedoras actuales del Mercado Público. Solo así se podrá analizar la concentración o competencia real del Mercado Público, sea desde la ciudadanía, interesada en el buen uso de recursos públicos, o sea desde los proveedores interesados en participar mejor en el mercado público, o

finalmente, desde el propio Estado, interesado en comprar mejor, reduciéndose al máximo posibles conflictos de interés o riesgos de corrupción.

En este sentido, queremos hacer un llamado al Gobierno, para avanzar en registrar y transparentar quienes son las personas naturales de empresas proveedoras del Estado. Para ello, esperamos que como país se puede crear el registro de beneficiarios finales de todas las empresas, acorde a las recomendaciones OECD y GAFI, y que dicho registro sea transparente para empresas que hacen negocios con el Estado.

## Conclusiones

En 2017, 26 instituciones públicas adquirieron más de un 50% de sus compras vía la modalidad de Trato Directo. Entre ellos, destacan 11 gobiernos regionales y gobernaciones provinciales y 6 servicios de salud o hospitales, lo que nos lleva a la urgencia de implementar controles que permitan revisar en línea el comportamiento de este tipo de transacciones por parte de las entidades de fiscalización.

Por otro lado, uno de los sectores en el cual en principio no deberían usarse los Tratos Directos, es la construcción especialmente si se trata de construcciones de edificaciones completas, sin embargo, las empresas Arauco SA y Besalco se adjudicaron vía trato directo la construcción del Centro de Justicia Rancagua, por un monto superior a los 18 mil millones de Pesos. Otro caso emblemático es el del Servicio de Salud Aysén, donde la empresa Belasco se adjudica vía trato directo el Hospital Cochrane por más de 14 mil millones de Pesos. Todo esto refuerza la necesidad de mejorar en los controles de este tipo de contrataciones, para disminuir el riesgo de corrupción o mal ejecución de compras.

En tercer lugar, descubrimos una serie de tratos directos asociados a los problemas generados a partir de la crisis hídrica que ha afectado en los últimos años algunas de las regiones del país, para ello la contratación de los camiones aljibes se ha realizado a través de trato directo en el caso de las regiones de Coquimbo y los Lagos, en considerables ocasiones y por años consecutivos, lo que nos lleva a cuestionar los procesos de planificación de emergencias de este tipo de eventos, ya que podría anticiparse o generar convenios marco para mejorar la competencia.

Respecto a licitaciones con un único oferente, vimos que el Ejercito de Chile, destaca tanto en 2017 como 2016, con más de 650 licitaciones anuales con este comportamiento. También destaca la Dirección de Aeronáutica Civil, en ambos años con más de 280 licitaciones con oferentes únicos cada año. Como grupo cerrado, nuevamente llama la atención el sector salud: tanto en 2017 como 2016, de los servicios que más cantidad de licitaciones tuvieron con oferentes únicos, un 65% eran de servicios del sector salud o de hospitales. Lo anterior nos preocupa porque conlleva un riesgo asociado a sobreprecios y monopolios, debido a la alta especificidad de las bases administrativas o la falta de incentivos de los proveedores.

Finalmente queremos subrayar la importancia de establecer mayor transparencia acerca de los dueños de las empresas proveedoras actuales del Mercado Público, ya que como se presentó en el quinto capítulo, sólo un 42% de las empresas activas en los últimos cinco años, presentan información acerca de su composición societaria. Esto es importante porque solo así se podrá analizar competencia real del Mercado Público.

# 3

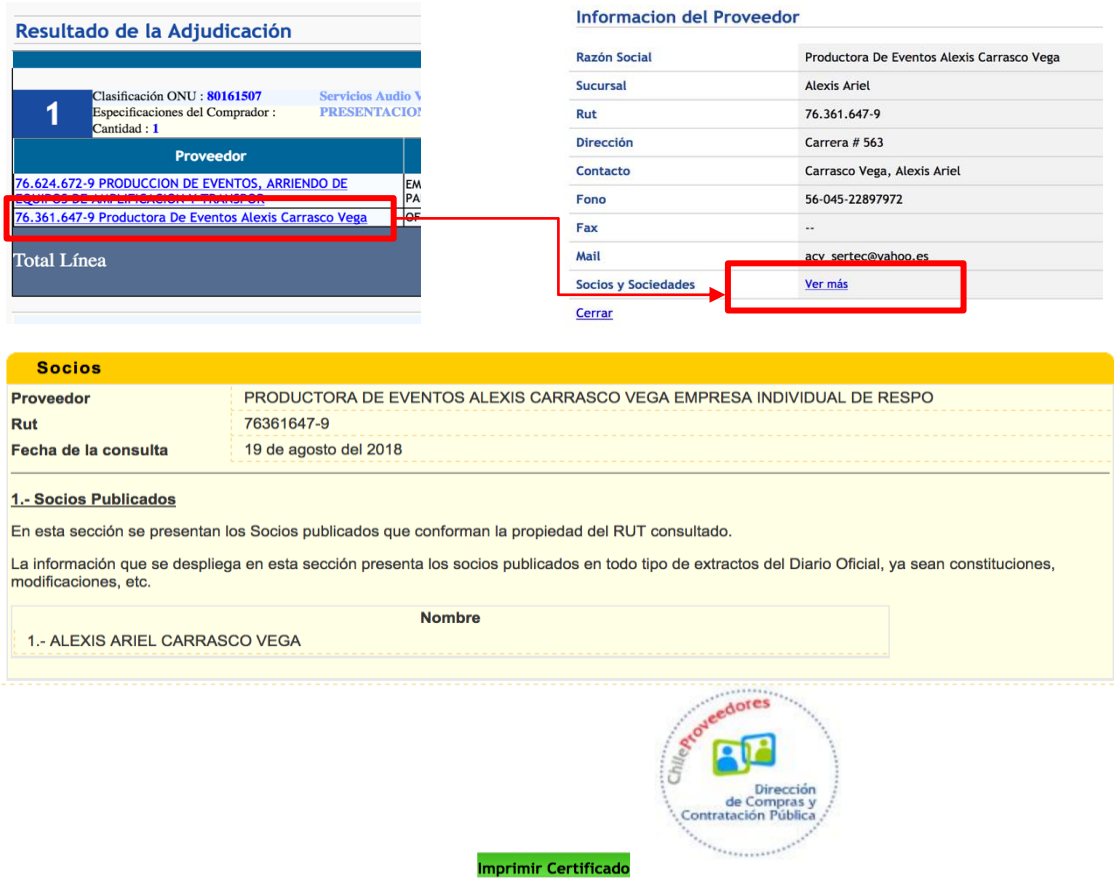
# ANÁLISIS DE CALIDAD DE DATOS DE PROPIEDAD DE EMPRESAS PROVEEDORAS DEL ESTADO

## Origen del análisis

En mayo de 2018 se firmó un acuerdo de colaboración entre la Open Contracting Partnership (OCP) y el Observatorio del Gasto Fiscal (OGF), para analizar los datos públicos de las compras gubernamentales, visto desde dos perspectivas principales: el nivel de competencia y la propiedad de las empresas proveedoras del Estado.

## Origen de los datos societarios

Los datos de socios de las empresas proveedoras del Estado se pueden encontrar en el portal de Mercado Público, en el Certificado de Socios de las empresas adjudicadas. En la figura siguiente se puede apreciar la navegación para llegar al certificado




Los datos que se utilizan para generar este certificado, son coordinados, pero no generados por ChileCompra. Se obtienen de una consulta vía la base de datos del Diario Oficial13, que alberga las modificaciones y constituciones de las empresas, que por obligación legal14 deben publicar esta información en ese medio. Se

[13] Los datos del Registro se obtienen a través de un proceso batch de actualización mensual con un operador quien extrae los datos desde las publicaciones del Diario Oficial. A esto se suman las declaraciones juradas de los proveedores.

[14] Los extractos de constitución, modificación y disolución de sociedades, se deben publicar en el Diario Oficial, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4° de la Ley N° 20.494

excluyen de esas publicaciones las Sociedades Anónimas, ya sean abiertas o cerradas, ya que el detalle de la estructura societaria no se publica en este medio.

Por otro lado, es importante mencionar que, la base de datos con la información anteriormente mencionada, es relativamente nueva (29 marzo 2011), por lo que existe una cantidad no dimensionada de información, que no está disponible en la consulta que realiza ChileCompra.

Finalmente, dada la naturaleza de la consulta realizada por ChileCompra a la base del Diario Oficial, los datos generados no son de carácter histórico, sino una "foto" del estado societario al momento de la consulta. Como consecuencia de esto, se puede generar una distorsión al hacer análisis de información histórica de compras.

Por otro lado, los cambios que haya realizada la empresa en el primer nivel de su malla societaria, se verán reflejadas en el certificado una vez que el Diario Oficial publique la información. En general, hay dos semanas entre la ocurrencia del evento y el registro publicado.

Como comentario final respecto del origen de la data societaria de las empresas, es importante señalar que existe hoy un registro de empresas proveedoras del Estado, llamado Chile Proveedores. La Ley N°19.886, en su artículo 16 indica que este registro es electrónico y que en él se inscribirán todas las personas naturales y jurídicas, chilenas y extranjeras que no tengan causal de inhabilidad para contratar con los organismos del Estado. La Dirección de Compras y Contratación Pública es administrador del Registro de Proveedores, y para ello, responsable de sub-contratar la operación de dicho registro y también, de mantenerlo actualizado, según el artículo 30 letra F de la Ley N°19.886.

Por su parte, el Reglamento de dicho cuerpo legal afirma en su artículo 89, que los proveedores inscritos están obligados a informar y actualizar su información de acuerdo a las políticas y condiciones de uso que al efecto establezca la Dirección de Compras. No obstante, no se encuentran especificaciones más detalladas acerca de cuándo y cómo ingresar los datos de los socios directos de cada empresa, cómo mantenerlos actualizados y cuáles serían las consecuencias de sostener información societaria desactualizada al momento de adjudicarse.

A la fecha, aparentemente, Chile Proveedores todavía no les exige de forma obligatoria a las empresas proveedoras que entreguen los datos de sus socios directos. Recién en las bases de licitación para adjudicar la operación de un nuevo Registro, a adjudicar probablemente en el último trimestre 2018, se indica que, en futuro, se solicitará a los proveedores de las categorías "Gran Empresa" y "PYME" información sobre sus socios y accionistas principales, para permitir a los compradores públicos a "tomar mejores decisiones de compra".

# Proceso de extracción de datos societarios

## Obtención de base completa de RUT de empresas proveedoras

En Chile, la propiedad de las empresas proveedoras del Estado no es un "dato abierto" en ninguno de sus niveles. No se trata de datos que se publican como base de datos o datasets, aunque el primer nivel de la malla societaria es público, ya que, como ya se mencionó, se puede acceder vía consultas uno-a-uno a través del portal de Mercado Público.

Dada esta situación, el OGF desarrolló un algoritmo para realizar un scraping15 de la información publicada en el sitio web del Mercado Público, específicamente en el certificado de Socios de cada empresa.

Como resultado de lo anterior se obtuvo una serie de estadísticas que describen la situación actual respecto de la información disponible.

El primer dato relevante corresponde a la cantidad de Roles Únicos Tributarios (RUT)16 disponibles en la tabla de proveedores del Mercado Público, la cual asciende a la fecha a 805.563. Lo anterior parece considerablemente alto, teniendo en cuenta que, según cifras publicadas por la Dirección de Compras Públicas en su última Cuenta Pública, la plataforma tiene alrededor de 123.000 proveedores transando, es decir, hay alrededor de 680.000 proveedores que se inscribieron, pero al parecer no transaron nunca o lo hicieron, pero actualmente no. Por este motivo decidimos ahondar y desagregar esta cifra.

Del total de RUT, 520.135 (64,6%) corresponden a RUT de personas naturales chilenas, 6.042 (0,01%) a RUT de personas naturales extranjeras, 266.533 (33,1%) a RUT de personas jurídicas nacionales (empresas con RUT chileno) y 12.853 (0,02%) RUT cuyo formato no permite saber si es de una empresa extranjera o es un error de transcripción.

Gráfico 1: RUT registrados como proveedores según el sitio web del Mercado Público

Por otro lado, si desagregamos los RUT de los proveedores sin formato conocido, en base a otras características, nos encontramos con lo siguiente:

Cuadro 1: Desglose de RUT que no son identificables

| Característica | Cantidad |
|---|---|
| Sin nombre de proveedor | 74 |
| Sin nombre legal de proveedor | 4.740 |
| RUT Nulo | 80 |
| Rut Cero | 44 |
| Otros | 7.915 |
| **Total** | **12.853** |

**Fuente**: datos obtenidos desde la base Aquiles de ChileCompra

[15] El desarrollo del scraping fue hecho en Python; para descargar el código dirigirse a la url: https://github.com/josemoragonzalez/Scraping-Socios

[16] El RUT es un número identificador tributario que es asignada a cada persona natural o jurídica en Chile.

Como se aprecia, se trata de información incompleta o sin formato estándar. La mayor cantidad de RUT tiene diversos problemas de registro (categoría "otros"), dentro de los que se encuentran errores de transcripción o el uso de números de identificación extranjeros. Lo anterior dificulta la comparación, el análisis y el cruce de datos de socios de empresas proveedoras con otros datos públicos.

Luego de haber extraído el total de RUT de empresas proveedoras, se realizó de manera automática la emisión de los certificados de socios[17], para posteriormente almacenar la información, y cruzarla con la actividad de las empresas respectivas en el Mercado Público.

A continuación, se presenta de modo ejemplar un certificado de socios, con los campos que fueron extraídos:

**Fuente:** Registro electrónico de proveedores del Estado, disponible en www.chileproveedores.cl.

Como se puede apreciar en la figura anterior, no existe un RUT asociado a cada Socio, lo que genera otro problema para el análisis de la información, ya que al ser el nombre el único identificador, se podrían generar alcances de nombre y duplicidades, lo que genera un detrimento en la fiabilidad del resultado de los análisis, además de no permitir saber a certeza si alguno de los socios trabaja dentro de los mismos servicios adjudicados.

## Resultados de aplicación de scraping

Del total de RUT de empresas nacionales consultados, sólo **31.190** arrojaron resultados positivos con información de la propiedad de la empresa, es decir sólo un 11,7%. De acuerdo a la información presentada en el certificado, el 100% de estos fueron generados a partir de extractos del Diario Oficial.

Por otro lado, al profundizar el análisis y hacer la comparación contra aquellas empresas chilenas que han estado activas en los últimos cinco años (73.485)[18], el porcentaje sube a **42,4%**.

De estas empresas con certificados, se pudieron identificar **77.870 socios individuales.**

[17] Se requerían los RUT, ya que la url del certificado de socios, agrega como parámetro al final de la dirección el RUT de la empresa para emitir el documento correspondiente.

[18] Para que una empresa se considerara activa, se tomó los siguientes criterios: RUT entre los 50.000.000-X y 99.999.999-X y tener al menos una orden de compra aceptada en los últimos 5 años.

# Conclusiones

Existe normativa respecto de ciertas incompatibilidades entre las relaciones de los compradores y proveedores del Estado, que debe ser cautelada por la Contraloría General de la República, la Fiscalía Nacional Económica, la Unidad de Análisis Financiero, entre otros:

- LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DE BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO, Ley 18.575, Artículo 56, se indica que no podrán ingresar a cargos en la Administración del Estado las personas que tengan un mínimo de un 10% de empresas que tienen contratos vigentes desde 2000 UTM o mas con el organismo de la Administración a cuyo ingreso se postule. La misma regla se aplica para personas que tengan la calidad de cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive respecto de las autoridades y de los funcionarios directivos del organismo de la administración civil del Estado al que postulan, hasta el nivel de jefe de departamento o su equivalente, inclusive.

- Ley 19.886 SOBRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SUMINISTRO Y PRESTACION DE SERVICIOS, Artículo 4, se indica que ningún órgano de la Administración del Estado podrá suscribir contratos con los funcionarios directivos del mismo, ni con sociedades de personas de las que aquéllos formen parte, ni con sociedades cerradas en que sean accionistas, ni con sociedades anónimas abiertas en que aquéllos o éstas sean dueños de acciones que representen el 10% o más del capital.
- Ley 20.880 SOBRE PROBIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA Y PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS DE INTERESES, señala en su Artículo 45 que los ministros deberán enajenar su participación en la propiedad de empresas proveedoras de bienes o servicios al Estado.

Pese a estas normativas, importantes para la probidad del Estado, el actual de 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, sino también el control del propio Estado.

Como se pudo apreciar, el porcentaje de empresas que tienen disponibles datos en el primer nivel de la malla societaria es baja, con sólo un 42.4% de las empresas activas en los últimos cinco años.

Asimismo, es importante hacer notar la falta de un identificador de los socios, como el RUT, ya que, sin él, la fiabilidad de los análisis, y la capacidad de cruzar información baja considerablemente.

Finalmente, el hecho que sólo exista información parcial a primer nivel de malla societaria, tanto por el origen único de la data desde el Diario Oficial, como por la no obligación de inscripción en Chile Proveedores, presenta el riesgo de ocultamiento de relaciones incompatibles entre compradores y proveedores, que actualmente son imposibles de detectar con la información pública.

# 4

## FOCUS GROUP:

## “PERCEPCIÓN DE LOS PROVEEDORES DEL ESTADO SOBRE LA COMPETENCIA DEL MERCADO PÚBLICO Y SOBRE UN FUTURO REGISTRO DE BENEFICIARIOS FINALES DE PROVEEDORES”

# Introducción

El presente informe se enmarca dentro de una investigación 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 la necesidad de acceder en el futuro a información sobre las personas naturales que finalmente son dueñas de las empresas que hacen negocios con el Estado.

Este documento muestra los resultados de un *focus group* que se realizó para conocer las percepciones de los proveedores sobre la competencia actual del sistema, y respecto a la necesidad de contar con una mayor transparencia sobre los socios de las empresas proveedoras. Metodologías como los grupos focales trabajan sobre la base del análisis de palabras y significados, asumiendo que la realidad es múltiple y cambiante y que se va construyendo por medio de procesos de interacción. He allí la importancia de conocer la percepción de los proveedores que participan de las compras públicas: sus aportes dan cuenta, mediante la dialéctica, de los pensamientos y emociones que les suscita el sistema del cual son parte.

# Aspectos Metodológicos

## Objetivo *Focus Group*

Recopilar experiencias y percepciones de los diferentes proveedores para obtener información específica que revele opiniones, actitudes, pensamientos y sentimientos, sobre los problemas y falencias de la competencia en las compras públicas en Chile.

## Estructura del *Focus Group*

El espacio físico de la actividad garantiza que los moderadores y los invitados puedan interactuar todo el tiempo -generando confianza y horizontalidad-, lo que se asegura con una disposición *ad hoc*. Por otra parte, se procuró generar un espacio donde los participantes se sintieran cómodos y a gusto. Para dichos efectos, el espacio físico fue en las dependencias de Chile Transparente.

Se convocó a diferentes personas para participar de una instancia de conversación con una extensión máxima de 1,5 horas. Así pues, la estructura era la siguiente:

a. Breve presentación con aspectos básicos del proyecto (extensión: 10min).
b. Explicación de la metodología de trabajo.
c. Breve presentación de cada invitado (nombre y organización/empresa)
d. Conversación.

## Metodología de Trabajo

La instancia estuvo compuesta por los participantes del grupo focal, más los organizadores de la instancia. Los moderadores condujeron la conversación para regular y ordenar la discusión. Por su parte, los participantes intervinieron a medida que se les consultó por su punto de vista o cuando sentían la necesidad de comunicar su opinión.

# Preguntas

Las preguntas fueron las siguientes:

1. A partir de su experiencia en el mercado público ¿al momento de presentarse a una licitación cómo han visto la competencia entre los proveedores que abastecen al Estado?
2. Si se les pidiera pensar en un modelo de competencia ideal ¿cuál sería? ¿qué condiciones debieran cumplirse?
3. En el caso de que Chile se vea obligado a crear un registro con los dueños finales de las empresas ¿creen ustedes que dicha exigencia pueda afectar a que empresas competentes no quieran participar del sistema de compras públicas?
4. Según su punto de vista ¿creen ustedes que la existencia de este registro para el mercado público pueda mermar o mejorar la competitividad dentro de las compras públicas?
5. ¿Están de acuerdo con que exista un registro centralizado con los datos de los dueños finales de las empresas?
6. Dicho registro ¿debiese sólo ser obligatorio para las compras públicas o también para el mercado en general?
7. ¿Cuáles son los desafíos que visualizan ustedes en la creación de un registro de datos societarios?

## Convocatoria

- Asociación de Proveedores o Proveedor con licitaciones adjudicadas durante 2016 y 2017.

### Tipo de proveedor

- Categoría/rubro: 55 rubros a elegir. Por ejemplo, combustibles, educación, equipos de laboratorio, equipos y suministro de Defensa, orden público y seguridad, herramientas y maquinaria en general, organizaciones y consultorías políticas, entre otros.
- Institución a la que abastece: Gobierno Central y Universidades, Superintendencias, Subsecretarías, Intendencias, Ministerios, Gobiernos Regionales, Presidencia de la República, entre otros.
- Tamaño empresa: Micro, pequeña, mediana y gran empresa.
- Tamaño de licitación (UTM): Menor a 100 UTM (L1), entre 100 y 1000 UTM (LE), igual o superior a 1000 e inferior a 2000 UTM (LP), igual o superior a 2000 e inferior a 5000 UTM (LQ), igual o superior a 5000 UTM (LR).

Tabla 1: Lista de contactados y convocados

| Entidad | Nombre | Estado confirmación |
|---|---|---|
| Asociación Proveedores Industria de la Salud (Apis A.G) | Eduardo del Solar | Confirmado |
| **Comunidad Empresarial de Micro, Pequeños Empresarios y Emprendedores de Chile (**Propyme) | Rodrigo Bon | Contactado por rr.ss, sin respuesta |
| Confederación del Comercio Detallista y Turismo de Chile (Confedech) | Rafael Cumsille | Representación: Pedro Zamorano, confirmado |
| Asociación de Empresas del Rubro Digitalización y Gestión Documental AG (Digital AG) | Francisco Javier Rivas Hurtado | No confirma |
| Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Chile (Conapyme) | Roberto Zúñiga | No confirma |
| Confederación Nacional de la Pequeña Industria y Artesanado de Chile (Conupia) | Axel Erik Rivas Montenegro | Confirmado |
| Cámara, Asociación de Prestadores de Servicios, Industriales y Artesanos de Los Ángeles, Pymes Bio Bio (APIALAN A.G.) | Luis Candia Jara | No confirma |
| Unión Nacional de Organizaciones Gremiales de Micro, Pequeña, Mediana Empresa y Empresarios, Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos de Chile A.G. (UNAPYME) | José Luis Ramírez | Representación: Juan José Medel, confirmado |
| Asociación de Emprendedores de Chile | Cristián Shalper | Confirmado |

| | | |
|---|---|---|
| Asociación Chilena de Empresas de Tecnologías de Información A G (Acti) | Jaime Pacheco Matte | No confirma |
| Asociación de Mujeres Empresarias proveedoras del Estado (Amepe) | Juanita Herrera | No confirma |
| Xerox | César Orrego | No responde |
| Sonda S.A | Alejandro Celedón | Confirmado |

**Fuente**: Elaboración propia.

## Sistematización de la Información

Para efectos de logística, se utilizó una grabadora que proporcionó el audio con toda la jornada del *focus group*. De igual forma, hubo una persona tomando notas de lo esencial que haya surgido en la instancia para respaldar esas opiniones.

A partir de la dinámica conversacional, se procedió a realizar una minuta sobre los aspectos centrales de aquella conversación, para así facilitar el procesamiento de las percepciones obtenidas. Esta minuta es el documento base para conocer la percepción de los proveedores, pero a su vez, sirve como insumo para las otras dos herramientas cualitativas del proyecto: las entrevistas y la encuesta.

## Asistencia

El *focus group* se realizó el 01 de agosto del presente año en las dependencias de Chile Transparente. La selección de los participantes se realizó a partir de una base de datos con información sobre proveedores del Estado, proporcionada por Chile Compra. En ella, se encuentra el nombre del proveedor, la asociación que representa, su e-mail y teléfono de contacto[19]. Luego de 6 personas confirmadas de distintas asociaciones gremiales proveedoras del Estado, sólo asisten 3 personas:

### Tabla 2: Asistentes

| Nombre | Institución | Correo |
|---|---|---|
| Vicente Hot | Sonda S.A | vicentehot@sonda.com |
| Pedro Zamorano | Confedech/Conapyme | zamoranopinats@gmail.com |
| Cristián Shalper | ASECH | cristian@asech.cl |
| Michel Figueroa | Chile Transparente | mfigueroa@chiletransparente.cl |
| Daniela González | Chile Transparente | dgonzalez@chiletransparente.cl |

**Fuente**: Elaboración propia

La discusión duró 50 minutos aproximadamente y comenzó explicándoles a los participantes que el objetivo del grupo focal es conocer impresiones sobre la competencia en el mercado público, vislumbrar las diferencias de opiniones entre los proveedores y descubrir cuáles son sus aprensiones ante la posibilidad de crear un registro con los datos societarios de los dueños finales de las empresas.

[19] Ver Tabla 1.

# Resultados

## Observación

Antes de leer los resultados de la instancia se debe mencionar que la baja convocatoria dificultó la posibilidad de obtener una muestra más representativa de los proveedores del Estado. No obstante, es importante estipular que la representatividad no es uno de los objetivos centrales de la instancia porque al estudiar en mayor profundidad la percepción de los participantes de esta muestra, la información que se busca recopilar se relaciona con sus motivaciones, creencias, opiniones y actitudes.

Por otra parte, también es preciso mencionar que a partir de los dichos de los participantes deducimos que desconocen el estado de la competencia dentro del sistema de compras públicas, por lo que no se obtuvo una discusión con la profundidad ameritada. Sin embargo, de igual forma se logró conocer las impresiones intuitivas que les surgieron al respecto, sin la necesidad de depender de la opinión más objetiva o con argumentos técnicos.

## Principales Hallazgos

A continuación, se presentan los principales hallazgos del análisis de la discusión sin pretender ser una reproducción textual, sino más bien, una interpretación de la discusión de acuerdo con las siguientes variables: efectos en la competencia del mercado público, fortalecimiento de la transparencia en el sistema de compras públicas y creación de un registro centralizado con los dueños finales de las empresas.

1.- Se deduce desconocimiento de los participantes acerca de la competencia del actual sistema de compras públicas. Sus respuestas no respondieron del todo la pregunta y eludían la especificidad de la interrogante con menciones a problemas individuales de sus organizaciones respecto a al mercado público como, por ejemplo, la situación sobre los convenios marco.

Cuando se les consulta su opinión sobre si la competencia entre proveedores se vería mermada por la presencia o exigencia de un registro con los dueños finales de las empresas, **todos los participantes respondieron que la competitividad no se vería mermada por la creación de un registro** con datos de los beneficiarios finales. Incluso especifican que después de crear y reglamentar legalmente el registro, quien no quiera participar, se podría intuir que su interés por ocultar información respondería a algún tipo de irregularidad que no se quiera dar a conocer.

Pero, cuando se cambia levemente el enfoque de la pregunta y se consulta específicamente por las condiciones en el mercado público si existiera un registro centralizado, las posturas difieren entre sí. Por una parte, encontramos una postura que sostiene que el mercado no se volvería menos competitivo con la obligación de registrarse, pero sí considera que es una tarea altamente compleja de llevar a cabo. Entonces, piensa que el desafío no se encuentra en la competencia, sino que en lo complejo que es poner en práctica la iniciativa, ya que, cuestiona la eficiencia de la herramienta registral. Por otra parte, la segunda postura señala que, el registro mejoraría la competencia sin lugar a duda porque entrega certeza sobre con quién se está competiendo. Así pues, sugieren que quienes no quieran registrarse probablemente tienen la necesidad de ocultar cierta información. Según esta visión, el registro contribuirá, de alguna manera, a regular la distribución del ingreso, en el sentido de que mucha gente actuaría más correctamente porque los están mirando.

2.- Respecto a la creación de un registro centralizado, se encontraron dos posturas: una, que condicionaba la creación del registro a la naturaleza de la empresa, dado que, según su punto de vista, no se puede exigir la misma responsabilidad a una sociedad anónima abierta que a una sociedad individual de responsabilidad limitada, entonces es bueno matizar en este sentido. Y la otra postura, reafirma la necesidad de que exista un registro con las características ya señaladas para dar paso a mayor transparencia, pero que esa información esté centralizada en un organismo. Por tanto, la primera postura ve con mayor desconfianza la creación de una herramienta como el registro, mientras que la segunda postura, por el contrario, ve con expectativas la propuesta.

Al momento de consultar por sus impresiones sobre si el registro debiese alojarse solamente en el mercado público o también en el privado, se levantan tres posturas: por un lado, se cuestiona la eficiencia de la medida, especialmente al momento de aplicarlo al mercado en general, dadas las diferencias entre los tipos de empresas. Según esta postura, sería muy complejo implementar esta medida en empresas con millones de accionistas. Por otro lado, se encuentra la postura de que el registro debiese ser para el mercado público, y que, para el mercado privado, debiese reflexionarse con mayor profundidad y esperar a ver los resultados de su implementación para las compras públicas. Y la tercera postura, dice que el registro debiera ser abierto para todos: para el mercado público y para los privados.

3.- Según lo percibido por las opiniones de los participantes, la transparencia no es un asunto que vean menoscabado dentro del sistema de compras públicas. Cada uno dice cumplir con las exigencias de la normativa correspondiente frente a temas como la transparencia. Sin embargo, cuando se les pregunta por los desafíos que visualizan al transparentar un registro con los dueños finales de las empresas, identifican los siguientes obstáculos: el poder económico, en el sentido de las grandes empresas, ya que, con este tipo de iniciativas se igualan las condiciones iniciales. También, la actualización constante de la información de los beneficiarios finales puede ser un desafío importante, sobre todo para quienes debiesen llevar a cabo la tarea.

Y, por último, los participantes hacen la salvedad de que a pesar de la institución que se haga cargo del registro, quedan a la expectación de que no se origine un uso político ni menos de intereses particulares, tanto del registro como de su contenido.

Tabla 3. Principales Hallazgos

| Nudos críticos | Acuerdo/ Visión en común | Desacuerdos/Puntos en tensión |
|---|---|---|
| Efectos en la competencia | No ven la competencia entre proveedores como un problema para las compras públicas.<br><br>El registro permitirá que se igualen las condiciones de participación. | Sólo si la ley obliga a registrarse como dueño final de una empresa, se aumentaría la competitividad y la transparencia. . |
| Creación del registro societario | Dos posturas se alinearon en favor de crear un registro con los dueños finales. Pero la creación y actualización, siempre centralizada en un organismo el Estado. | Una postura expresó ver dificultad en avanzar en términos registrales, más allá de lo que hoy estipula la ley, condicionando su creación a la naturaleza de las empresas. |
| Avanzar en aumentar la transparencia | Todas las visiones están de acuerdo que este tipo de iniciativas son importantes para prevenir la corrupción y mejorar la transparencia. | La visión disidente sobre la creación del registro, indica que se pueden realizar esfuerzos para aumentar la transparencia, pero no necesariamente mediante el registro. |

**Fuente**: Elaboración Propia.

## Reflexiones finales

Como reflexión final de la instancia, los participantes concluyen que en la medida en que los hechos y circunstancias sean transparentes, se entrega esperanza a los que quieren emprender y/o proveer al Estado. Por tanto, dicen estar a favor de la transparencia y las buenas prácticas de mercado.

Si bien, no mencionan mayores problemas con la competitividad actual dentro del sistema de compras públicas, miran con desconfianza la igualdad de oportunidades entre los distintos tipos de empresas. Estas disconformidades dicen relación con las condiciones del mercado en general, afirman que en Chile existe un mercado muy poco atomizado, debido a las grandes concentraciones o grupos económicos que controlan con más facilidad determinados sectores de la economía. Entonces, se sienten con menos herramientas para enfrentar esas diferencias a la hora de participar del mercado público y del mercado en general.

Uno de los principales hallazgos es que todos los consultados estuvieron de acuerdo de que la herramienta registral no produciría alteraciones en la competencia, por tanto, no vieron allí el desafío más acuciante, sino que, lo distinguen en la oposición que pueda surgir dentro de determinados grupos económicos que prefieren funcionar dentro del status quo. En este sentido, la postura disidente afirma estar de acuerdo con el registro en la teoría, pero no en la práctica, porque ve sumamente complejo llevarlo a cabo.

Y finalmente, consideran que iniciativas como el registro son importantes para prevenir la corrupción. Según los consultados, ante la posibilidad de que existan personas que utilicen las empresas proveedoras con fines irregulares dentro del mercado público, debemos condenar férreamente como sociedad los débiles estándares éticos que se estén pasando a llevar. En definitiva, afirman que un registro centralizado podría aumentar los estándares éticos dentro de las compras públicas en Chile.

# Referencia Bibliográfica

Precht, A., & von Wolfersdorff, J. (2018). *Registro y transparencia de datos societarios de empresas.* Chile Transparente y Observatorio del Gasto Fiscal, Santiago.

# 5

# ESTUDIO A:

## “PROVEEDORES DEL ESTADO”

## Objetivos y Metodología

Conocer las experiencias y percepciones de los proveedores sobre las prácticas anticompetitivas en el mercado público y las áreas de problema dentro del proceso de la compra pública.

## Objetivos Específicos

• Conocer las circunstancias y condiciones en que compiten las empresas proveedoras del Estado.

• Averiguar si existen dificultades para los proveedores a la hora de participar de un proceso de adjudicación.

• Analizar los efectos no predecibles o más ocultos de la normativa que rige las compras públicas.

• Comprender las áreas donde más problemas se susciten según la percepción de los proveedores.

### Tipo de estudio

Estudio cuantitativo realizado a través de cuestionarios auto administrados vía WEB a través de la plataforma Cadem Online.

### Grupo Objetivo

Proveedores del Estado registrados en base de datos proporcionada por Chile Transparente, y que hayan participado de un proceso de licitación y/o convenio marco con el Estado en los últimos 6 meses.

### Muestra

Se realizaron 2.288 entrevistas de un universo de 64.305 invitaciones (3,6% de tasa de respuesta), con un margen de error teórico del 2% al 95% de confianza. Debe considerarse que las invitaciones se hicieron a todos los proveedores registrados, y no sólo a aquellos que participaron los últimos 6 meses.

Las diferencias estadísticamente significativas, al 95% de confianza, se destacan en las tablas por segmento con asterisco (*)

### Campo

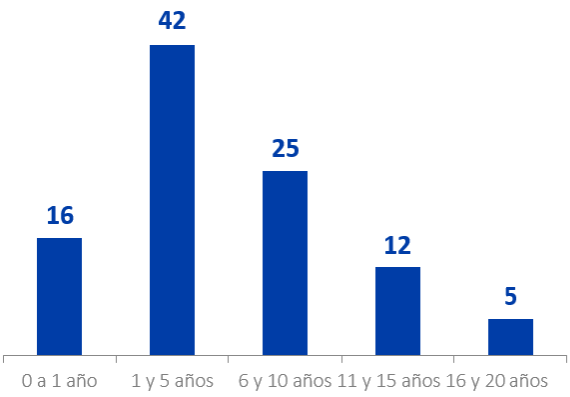
Lunes 19 al jueves 22 de noviembre de 2018.

**MUESTRA:**

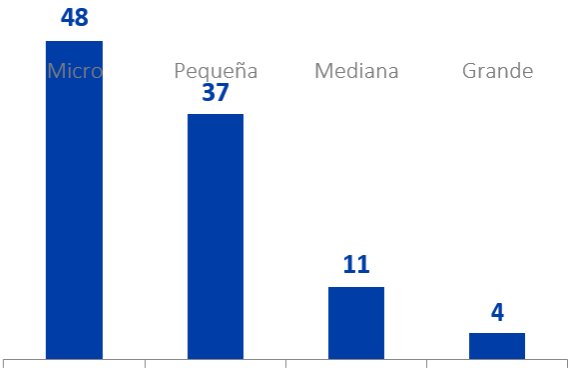
Sector o rubro de proveedores
¿A qué sector económico o rubro corresponde su empresa?
%
Construcción 15
Comercio al por mayor y menor; Reparación de vehículos automotores y motocicletas 10
Otras actividades de servicios 10
Actividades profesionales, científicas y técnicas 9
Actividades de atención de la salud humana y asistencia social 9
Enseñanza 6
Transporte y almacenamiento 5
Actividades de alojamiento y servicio de comidas 5
Información y comunicaciones 5
Industrias manufactureras 4
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca 3
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado 3
Actividades de servicios administrativos y de apoyo 2
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas 2
Asesorías/ Consultorías 2
Seguridad y Vigilancia 2
Suministro de agua; Evacuación de aguas residuales, gestión 1
Actividades inmobiliarias 1
Administración Pública y defensa, planes de seguridad social 1
Servicios de aseo 1
Diseño y publicidad 1
Impresiones / Imprentas 1

# Antigüedad y tamaño de empresa

¿Hace cuánto tiempo que oferta en Mercado Público?
%



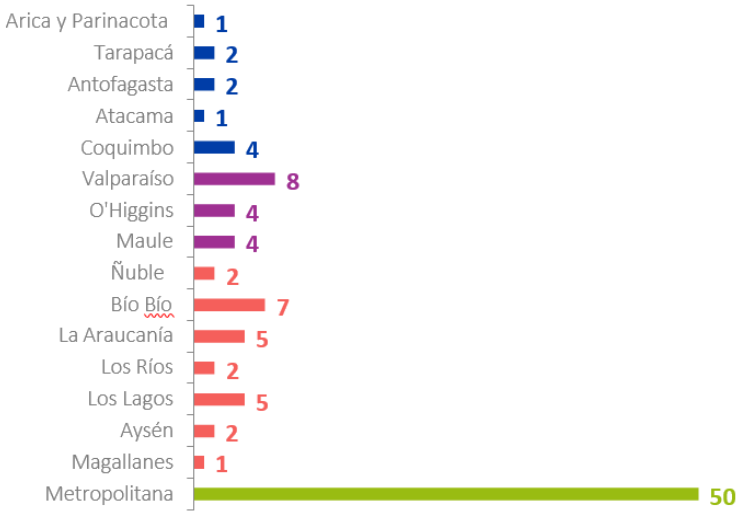

¿De qué tamaño es su empresa?
%



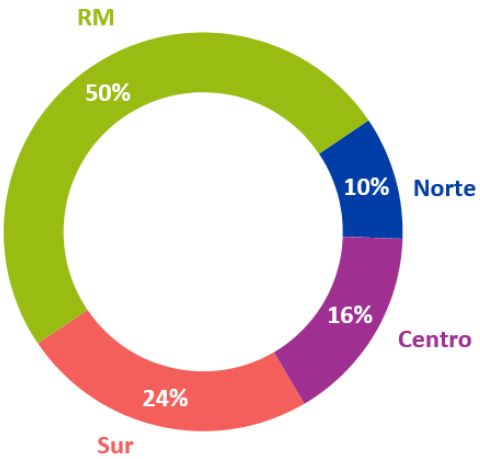

# Región y Zona

¿A qué región pertenece su empresa?
%

**Región**

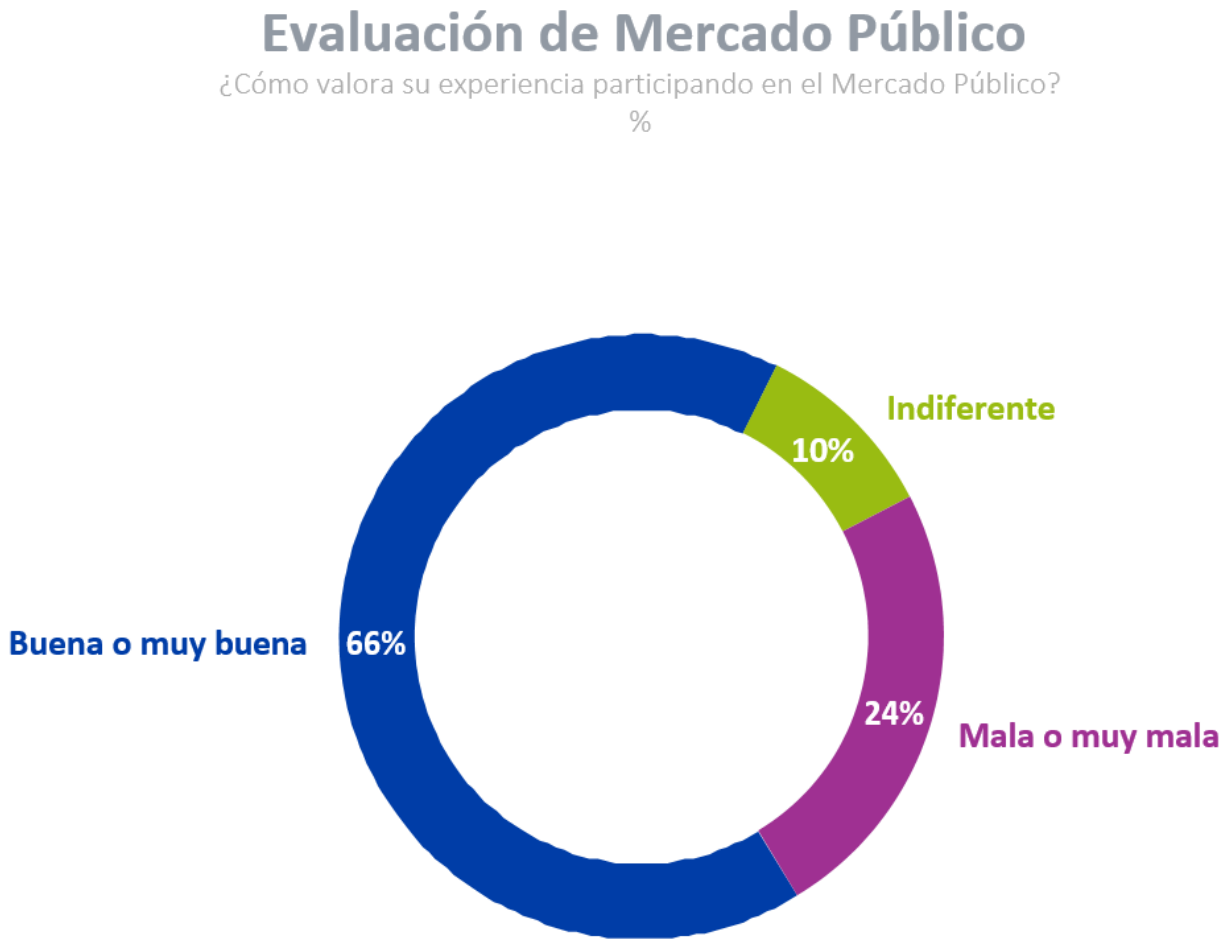



**Zona**



## Resultados descriptivos

## Experiencia en Mercado Público.



# Evaluación de Mercado Público

¿Cómo valora su experiencia participando en el Mercado Público?

%

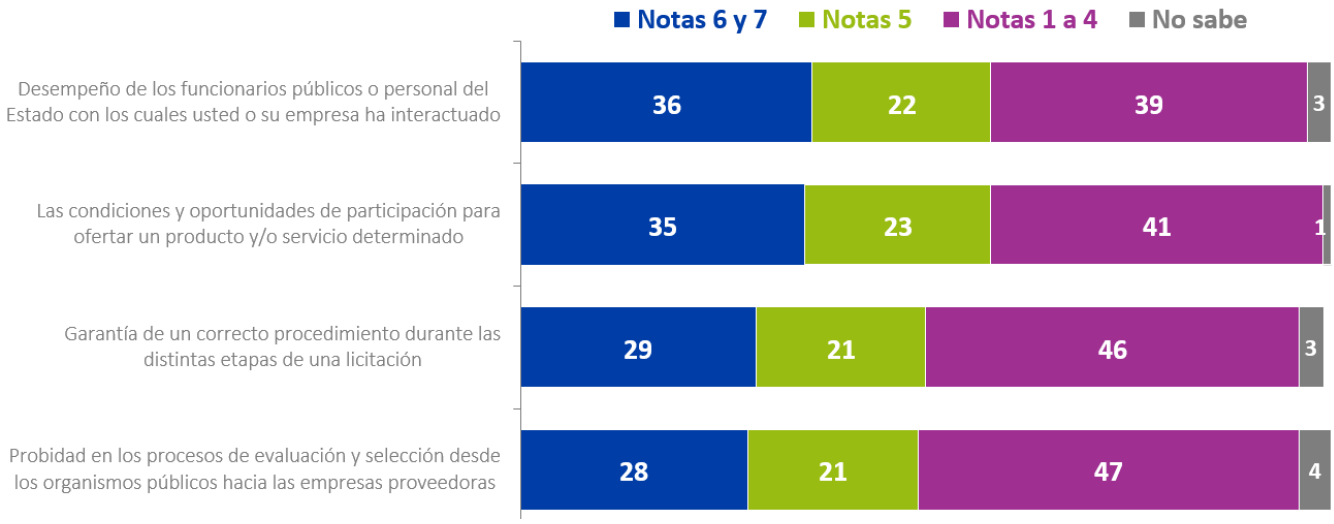
| | | Tamaño | | | | Antigüedad | | | | | Zona | | | | Tuvo problema | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Micro | Pequeña | Mediana | Grande | 0-1 | 1-5 | 6-10 | 11-15 | 16-20 | Norte | Centro | Sur | RM | Sí | No |
| Base | 2288 | 1087 | 852 | 260 | 90 | 355 | 954 | 569 | 282 | 118 | 230 | 376 | 546 | 1137 | 1486 | 713 |
| Buena o muy buena | 66 | 63 | 64 | *77 | *73 | 55 | 64 | *69 | *73 | *74 | 69 | 65 | 66 | 65 | 56 | *87 |
| Indiferente | 10 | *10 | *11 | 5 | 7 | 11 | 9 | 9 | 12 | 13 | 6 | 10 | 10 | 11 | 11 | 6 |
| Mala o muy mala | 24 | *25 | *25 | 17 | 20 | *32 | *27 | 20 | 16 | 14 | 24 | 23 | 23 | 24 | 32 | 7 |

| | Sector o rubro de proveedores | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Construcción | Comercio y reparación | Otros servicios | Actividades profesionales | Salud y asistencia social | Enseñanza | Transporte y Almacén | Alojamiento y comida | Información y Comunicación |
| Base | 340 | 225 | 232 | 212 | 215 | 131 | 110 | 115 | 120 |
| Buena o muy buena | 67 | 67 | 66 | 64 | 70 | 63 | 72 | *77 | 55 |
| Indiferente | 9 | 9 | 13 | 8 | 5 | 11 | 10 | 4 | *18 |
| Mala o muy mala | 23 | 24 | 21 | 27 | 25 | 21 | 15 | 17 | *28 |

# Evaluación de aspectos específicos

En relación a su experiencia en el sistema de compras públicas en Chile, evalúe en una escala de 1 a 7 los siguientes aspectos, donde 1 es “muy mala” y 7 “muy buena”.

%



# Evaluación de aspectos específicos

En relación a su experiencia en el sistema de compras públicas en Chile, evalúe en una escala de 1 a 7 los siguientes aspectos, donde 1 es "muy mala" y 7 "muy buena".

% Notas 6 y 7

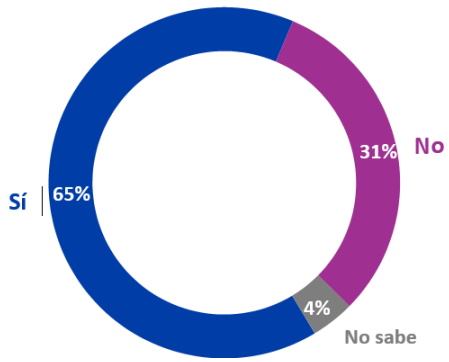
| | | Tamaño | | | | Antigüedad | | | | | Zona | | | | Evaluación | | Tuvo problema | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Micro | Pequeña | Mediana | Grande | 0-1 | 1-5 | 6-10 | 11-15 | 16-20 | Norte | Centro | Sur | RM | Buena | Mala | Sí | No |
| Base | 2288 | 1087 | 852 | 260 | 90 | 355 | 954 | 569 | 282 | 118 | 230 | 376 | 546 | 1137 | 1500 | 543 | 1489 | 713 |
| Desempeño de los funcionarios públicos | 36 | 37 | 34 | 38 | 41 | 39 | 36 | 36 | 34 | 37 | 35 | 38 | 38 | 35 | *48 | 13 | 26 | *59 |
| Las condiciones y oportunidades de participación | 35 | 32 | 33 | *45 | *46 | 32 | 35 | 33 | 37 | 41 | 36 | 36 | 38 | 32 | *47 | 10 | 25 | *57 |
| Garantía de un correcto procedimiento | 29 | 28 | 28 | *39 | 34 | 28 | 30 | 28 | 32 | 30 | 34 | 31 | 31 | 28 | *41 | 6 | 17 | *56 |
| Probidad en los procesos de evaluación y selección | 28 | 26 | 27 | *36 | 36 | 28 | 29 | 27 | 27 | 29 | 28 | 27 | 30 | 27 | *39 | 5 | 17 | *53 |

| | Sector o rubro de proveedores | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Construcción | Comercio y reparación | Otros servicios | Actividades profesionales | Salud y asistencia social | Enseñanza | Transporte y Almacén | Alojamiento y comida | Información y Comunicación |
| Base | 340 | 225 | 232 | 212 | 215 | 131 | 110 | 115 | 120 |
| Desempeño de los funcionarios públicos | 34 | 31 | 38 | 37 | 40 | 38 | *44 | *44 | 34 |
| Las condiciones y oportunidades de participación | 37 | 32 | 33 | 31 | *44 | 38 | *43 | 33 | 27 |
| Garantía de un correcto procedimiento | 29 | 25 | 28 | 28 | *36 | 29 | *38 | *35 | 33 |
| Probidad en los procesos de evaluación y selección | 27 | 24 | 27 | 28 | 34 | 29 | *36 | 30 | 32 |

# Problemas en Mercado Público

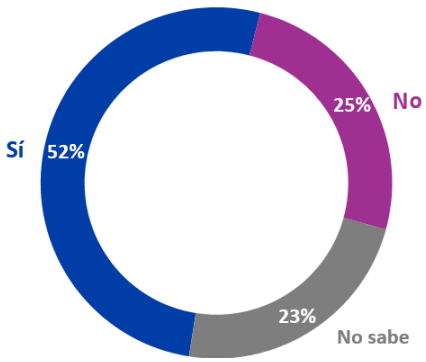
En su experiencia en las compras públicas ¿Ha enfrentado o visto algún tipo de dificultad durante su participación en el mercado público?

%




Ahora, pensando en su rubro o en cualquier otro ¿ha sabido de otras empresas o de otras personas que hayan enfrentado algún tipo de dificultad?

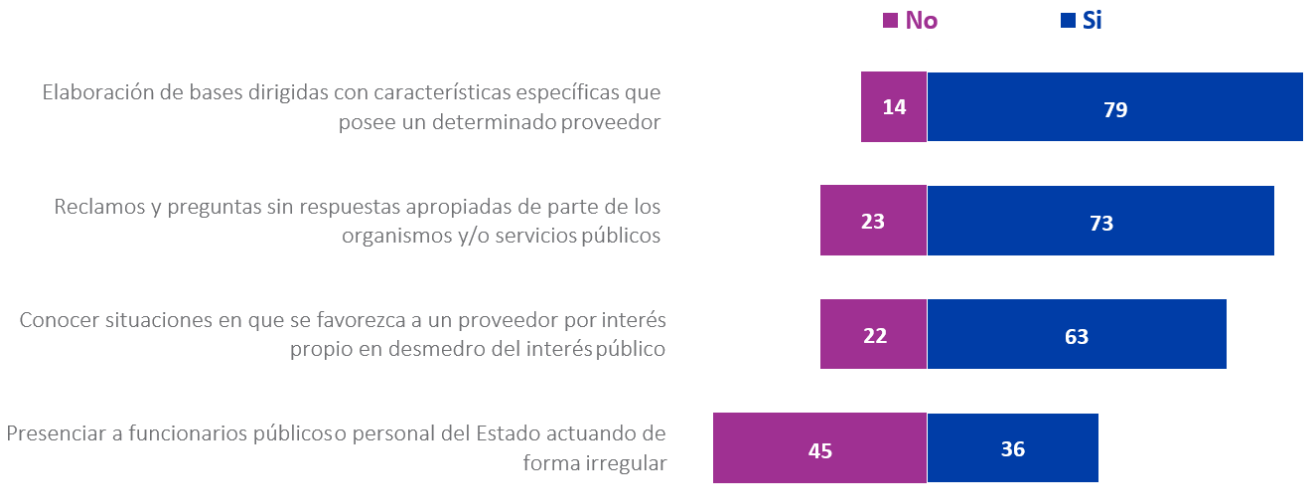
%



# Problemas propios en Mercado Público

En su experiencia en las compras públicas ¿Ha enfrentado o visto algún tipo de dificultad durante su participación en el mercado público?

%




# Problemas propios en Mercado Público

En su experiencia en las compras públicas ¿Ha enfrentado o visto algún tipo de dificultad durante su participación en el mercado público?

% Sí

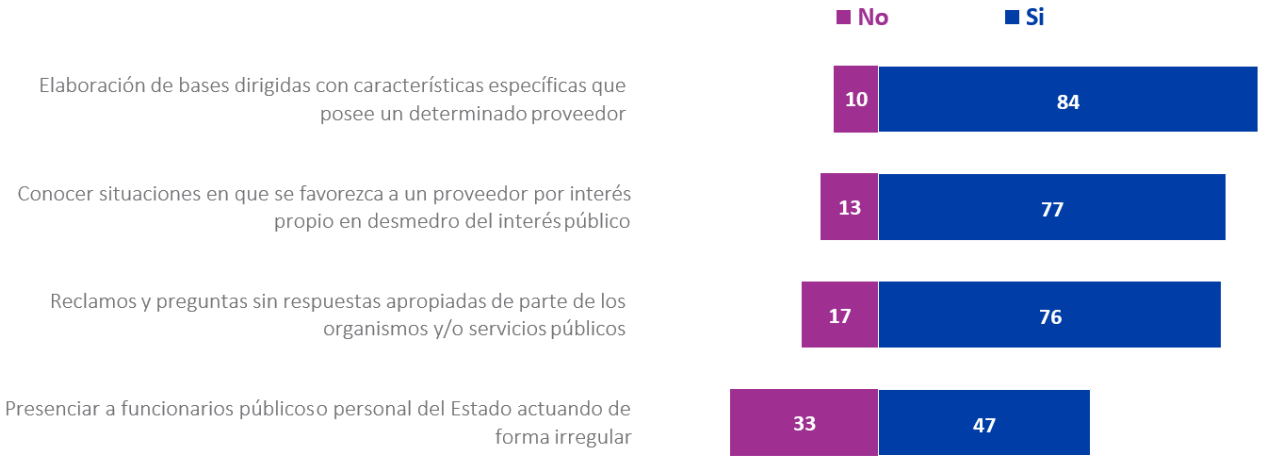
| | | Tamaño | | | | Antigüedad | | | | | Zona | | | | Evaluación | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Micro | Pequeña | Mediana | Grande | 0-1 | 1-5 | 6-10 | 11-15 | 16-20 | Norte | Centro | Sur | RM | Buena | Mala |
| Base | 2288 | 1087 | 852 | 260 | 90 | 355 | 954 | 569 | 282 | 118 | 230 | 376 | 546 | 1137 | 1500 | 543 |
| Elaboración de bases dirigidas con características específicas | 79 | 78 | 80 | 80 | 72 | 69 | *77 | *83 | *83 | *84 | 77 | 76 | 77 | 81 | 77 | 83 |
| Reclamos y preguntas sin respuestas apropiadas | 73 | 70 | 75 | 74 | *85 | 60 | *72 | *76 | *80 | *77 | 70 | 73 | 75 | 73 | 71 | 76 |
| Conocer situaciones en que se favorezca a un proveedor | 63 | 61 | 66 | 62 | 59 | 42 | *66 | *67 | *68 | *67 | 64 | 65 | 65 | 62 | 59 | *71 |
| Presenciar a funcionarios actuando de forma irregular | 36 | 35 | 38 | 34 | 30 | 26 | *39 | 35 | *41 | 30 | 43 | 38 | 39 | 32 | 30 | 45 |

| | Sector o rubro de proveedores | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Construcción | Comercio y reparación | Otros servicios | Actividades profesionales | Salud y asistencia social | Enseñanza | Transporte y Almacén | Alojamiento y comida | Información y Comunicación |
| Base | 340 | 225 | 232 | 212 | 215 | 131 | 110 | 115 | 120 |
| Elaboración de bases dirigidas con características específicas | 78 | 79 | 76 | 85 | 81 | 81 | 76 | 67 | 83 |
| Reclamos y preguntas sin respuestas apropiadas | *80 | *78 | 73 | 73 | 73 | 71 | 69 | 62 | 77 |
| Conocer situaciones en que se favorezca a un proveedor | 65 | 63 | 62 | 63 | 63 | 61 | *73 | 56 | 68 |
| Presenciar a funcionarios actuando de forma irregular | *48 | 30 | 38 | 34 | 27 | 35 | *41 | 33 | 32 |

# Problemas de otros en Mercado Público

Ahora, pensando en su rubro o en cualquier otro ¿ha sabido de otras empresas o de otras personas que hayan enfrentado algún tipo de dificultad?

%




# Problemas de otros en Mercado Público

Ahora, pensando en su rubro o en cualquier otro ¿ha sabido de otras empresas o de otras personas que hayan enfrentado algún tipo de dificultad?

% Sí

| | | Tamaño | | | | Antigüedad | | | | | Zona | | | | Evaluación | | Tuvo problema | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Micro | Pequeña | Mediana | Grande | 0-1 | 1-5 | 6-10 | 11-15 | 16-20 | Norte | Centro | Sur | RM | Buena | Mala | Sí | No |
| Base | 2288 | 1087 | 852 | 260 | 90 | 355 | 954 | 569 | 282 | 118 | 230 | 376 | 546 | 1137 | 1500 | 543 | 1489 | 713 |
| Elaboración de bases dirigidas con características específicas | 84 | 83 | 85 | 86 | 83 | 77 | 83 | 88 | 88 | 84 | 84 | 80 | 82 | 86 | 82 | 86 | *86 | 70 |
| Conocer situaciones en que se favorezca a un proveedor | 77 | 76 | 80 | 75 | 72 | 62 | *78 | *80 | *81 | *80 | 82 | 76 | 78 | 76 | 73 | *82 | *80 | 57 |
| Reclamos y preguntas sin respuestas apropiadas | 76 | 72 | *79 | 79 | *89 | 67 | 74 | *81 | 79 | 81 | 79 | 75 | 76 | 76 | 74 | *81 | *80 | 57 |
| Presenciar a funcionarios actuando de forma irregular | 47 | 46 | 50 | 43 | 39 | 35 | *51 | 49 | *50 | 40 | 53 | 51 | *52 | 42 | 42 | 53 | 51 | 28 |

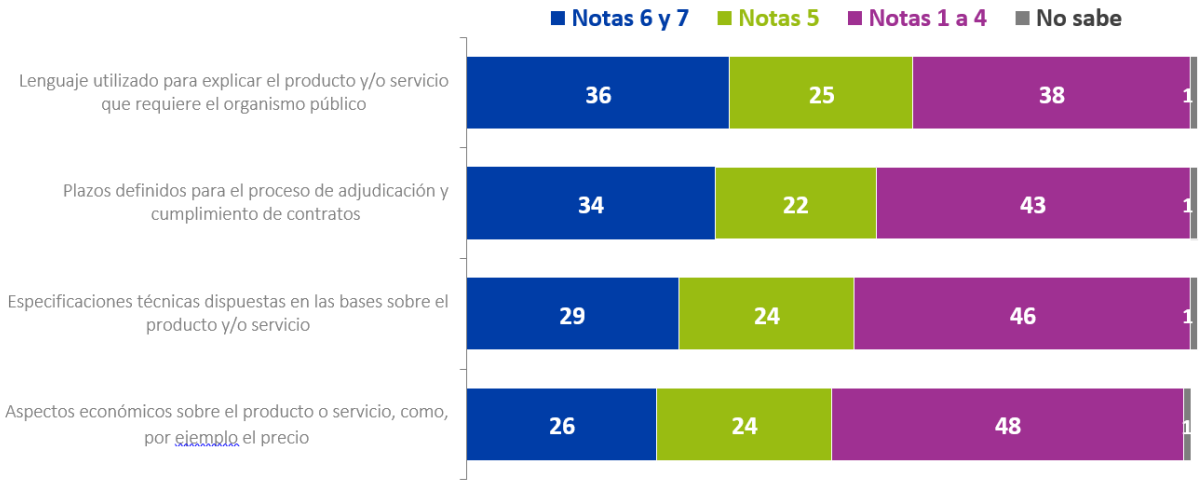
| | Sector o rubro de proveedores | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Construcción | Comercio y reparación | Otros servicios | Actividades profesionales | Salud y asistencia social | Enseñanza | Transporte y Almacén | Alojamiento y comida | Información y Comunicación |
| Base | 340 | 225 | 232 | 212 | 215 | 131 | 110 | 115 | 120 |
| Elaboración de bases dirigidas con características específicas | 83 | *87 | 83 | 85 | 85 | 86 | 84 | 76 | *93 |
| Reclamos y preguntas sin respuestas apropiadas | 78 | *82 | 72 | 76 | 77 | *86 | 71 | 65 | 79 |
| Conocer situaciones en que se favorezca a un proveedor | 80 | 76 | *83 | 77 | 71 | 76 | 76 | 74 | 82 |
| Presenciar a funcionarios actuando de forma irregular | 52 | 45 | *58 | 40 | 43 | 39 | 51 | 43 | 40 |

# Competencia

## Elaboración de bases

Respecto a la etapa de elaboración de las bases licitantes, evalúe en una escala de 1 a 7 los siguientes aspectos, donde 1 es una mala evaluación y 7 es una buena evaluación.

%




## Elaboración de bases

Respecto a la etapa de elaboración de las bases licitantes, evalúe en una escala de 1 a 7 los siguientes aspectos, donde 1 es una mala evaluación y 7 es una buena evaluación.

% Nota 6 y 7

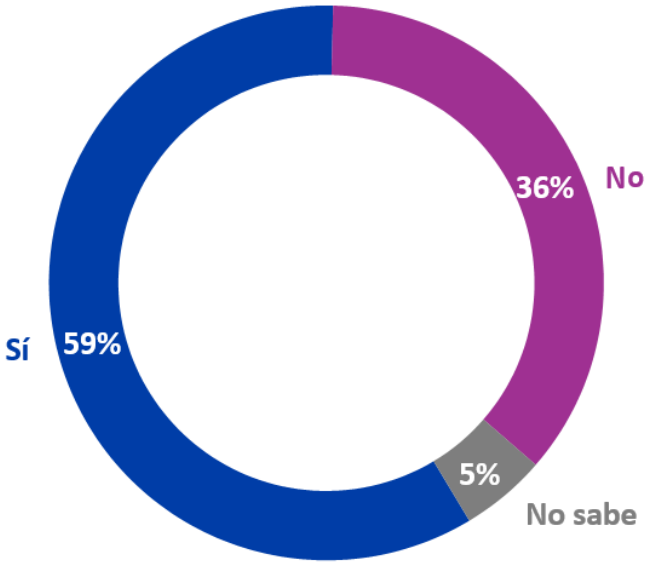
| | | Tamaño | | | | Antigüedad | | | | | Zona | | | | Evaluación | | Tuvo problema | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Micro | Pequeña | Mediana | Grande | 0-1 | 1-5 | 6-10 | 11-15 | 16-20 | Norte | Centro | Sur | RM | Buena | Mala | Sí | No |
| **Base** | 2288 | 1087 | 852 | 260 | 90 | 355 | 954 | 569 | 282 | 118 | 230 | 376 | 546 | 1137 | 1500 | 543 | 1489 | 713 |
| **Lenguaje utilizado para explicar el producto y/o servicio requerido** | 36 | 37 | 32 | *44 | 40 | 40 | 36 | 36 | 32 | 35 | 37 | *41 | 38 | 33 | *44 | 18 | 28 | *54 |
| **Plazos definidos para el proceso de adjudicación** | 34 | 35 | 31 | 37 | 32 | 36 | 34 | 34 | 31 | 31 | 34 | 34 | *40 | 31 | *41 | 18 | 26 | *51 |
| **Especificaciones técnicas dispuestas en las bases** | 29 | 31 | 26 | 32 | 29 | 32 | 30 | 29 | 26 | 25 | 31 | 33 | 31 | 27 | *37 | 13 | 21 | *47 |
| **Aspectos económicos sobre el producto o servicio** | 26 | 27 | 23 | 31 | 31 | 29 | 27 | 27 | 22 | 20 | 29 | *31 | 27 | 24 | *33 | 12 | 18 | *44 |

| | Sector o rubro de proveedores | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Construcción | Comercio y reparación | Otros servicios | Actividades profesionales | Salud y asistencia social | Enseñanza | Transporte y Almacén | Alojamiento y comida | Información y Comunicación |
| **Base** | 340 | 225 | 232 | 212 | 215 | 131 | 110 | 115 | 120 |
| **Lenguaje utilizado para explicar el producto y/o servicio requerido** | 39 | 27 | 38 | 38 | *40 | 40 | 37 | 37 | 26 |
| **Plazos definidos para el proceso de adjudicación** | 34 | 30 | *38 | 34 | *42 | 27 | 37 | 32 | 33 |
| **Especificaciones técnicas dispuestas en las bases** | 29 | 24 | 30 | 27 | 31 | *34 | 33 | *37 | 26 |
| **Aspectos económicos sobre el producto o servicio** | 26 | 20 | 26 | 25 | *32 | 29 | *32 | 26 | 26 |

# Difusión de licitaciones

¿Considera que la difusión de las licitaciones públicas se realiza de una forma apropiada para que los interesados puedan participar?

%




%

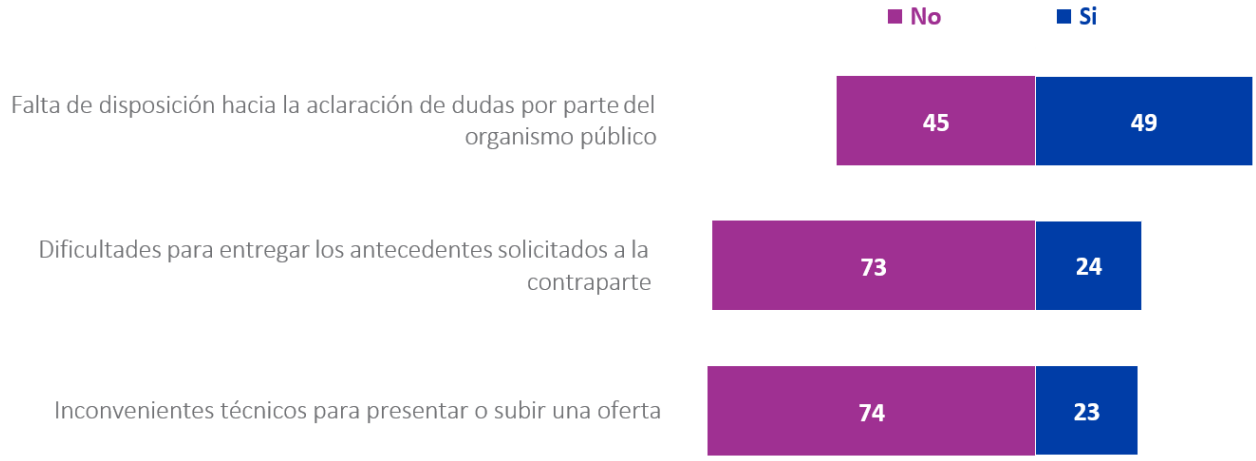
| | | Tamaño | | | | Antigüedad | | | | | Zona | | | | Evaluación | | Tuvo problema | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Micro | Pequeña | Mediana | Grande | 0-1 | 1-5 | 6-10 | 11-15 | 16-20 | Norte | Centro | Sur | RM | Buena | Mala | Sí | No |
| Base | 2288 | 1087 | 852 | 260 | 90 | 355 | 954 | 569 | 282 | 118 | 230 | 376 | 546 | 1137 | 1500 | 543 | 1489 | 713 |
| Sí | 59 | 56 | 59 | 64 | 69 | 60 | 56 | 60 | *68 | 55 | 61 | 58 | 61 | 58 | *66 | 43 | 55 | *68 |
| No | 36 | 38 | 36 | 33 | 26 | 35 | 39 | 36 | 28 | 40 | 35 | 36 | 35 | 37 | 29 | 53 | 41 | 28 |

| | Sector o rubro de proveedores | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Construcción | Comercio y reparación | Otros servicios | Actividades profesionales | Salud y asistencia social | Enseñanza | Transporte y Almacén | Alojamiento y comida | Información y Comunicación |
| Base | 340 | 225 | 232 | 212 | 215 | 131 | 110 | 115 | 120 |
| Sí | *71 | 61 | *66 | 55 | 55 | 56 | 66 | 60 | 45 |
| No | 25 | 34 | 30 | 42 | 38 | 37 | 30 | 31 | *50 |

## Presentación de la oferta

En cuanto al momento de presentar una oferta, observa que ocurren las siguientes circunstancias

%




## Presentación de la oferta

En cuanto al momento de presentar una oferta, observa que ocurren las siguientes circunstancias

% Sí

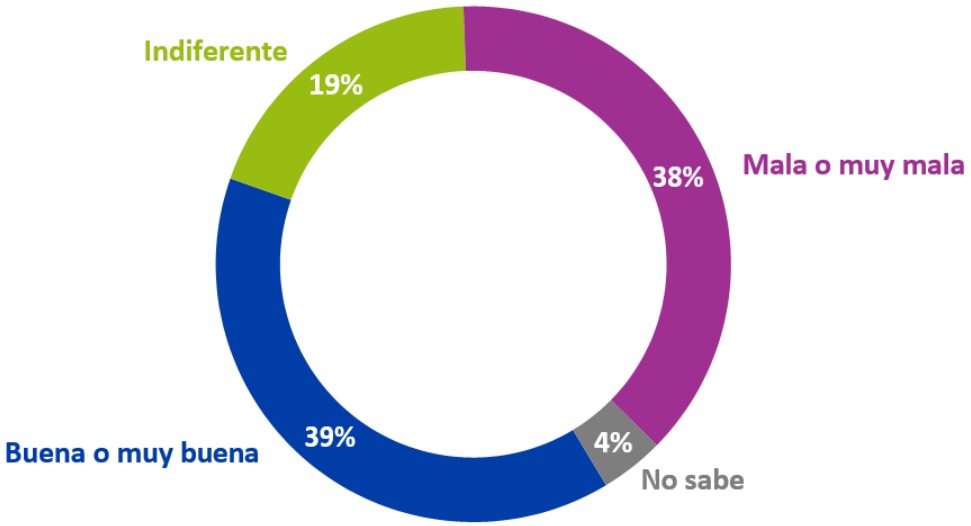
| | | Tamaño | | | | Antigüedad | | | | | Zona | | | | Evaluación | | Tuvo problema | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Micro | Pequeña | Mediana | Grande | 0-1 | 1-5 | 6-10 | 11-15 | 16-20 | Norte | Centro | Sur | RM | Buena | Mala | Sí | No |
| **Base** | 2288 | 1087 | 852 | 260 | 90 | 355 | 954 | 569 | 282 | 118 | 230 | 376 | 546 | 1137 | 1500 | 543 | 1489 | 713 |
| **Falta de disposición hacia la aclaración de dudas** | 49 | 46 | 50 | 52 | *63 | 46 | 45 | *52 | *54 | *58 | 48 | *51 | 44 | *50 | 41 | *66 | *59 | 28 |
| **Dificultades para entregar los antecedentes solicitados** | 24 | 25 | 24 | 20 | 20 | 26 | 22 | 24 | 26 | 28 | 24 | 24 | 23 | 24 | 19 | *36 | *29 | 13 |
| **Inconvenientes técnicos para presentar o subir una oferta** | 23 | 24 | 23 | 21 | 24 | 25 | 22 | 23 | 25 | 21 | 25 | 26 | 21 | 23 | 18 | *34 | *27 | 14 |

| | Sector o rubro de proveedores | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Construcción | Comercio y reparación | Otros servicios | Actividades profesionales | Salud y asistencia social | Enseñanza | Transporte y Almacén | Alojamiento y comida | Información y Comunicación |
| **Base** | 340 | 225 | 232 | 212 | 215 | 131 | 110 | 115 | 120 |
| **Falta de disposición hacia la aclaración de dudas** | 54 | *56 | 46 | 50 | 46 | 50 | 42 | 36 | 40 |
| **Dificultades para entregar los antecedentes solicitados** | 24 | 24 | 21 | 24 | 22 | 21 | 19 | 26 | 17 |
| **Inconvenientes técnicos para presentar o subir una oferta** | 21 | 22 | 20 | 20 | *26 | 21 | 21 | 24 | 21 |

# Evaluación de criterios de selección

Y a la hora de evaluar las propuestas ¿cómo valora la imparcialidad de los criterios para seleccionar ofertas?

%




# Evaluación de criterios de selección

Y a la hora de evaluar las propuestas ¿cómo valora la imparcialidad de los criterios para seleccionar ofertas?

%

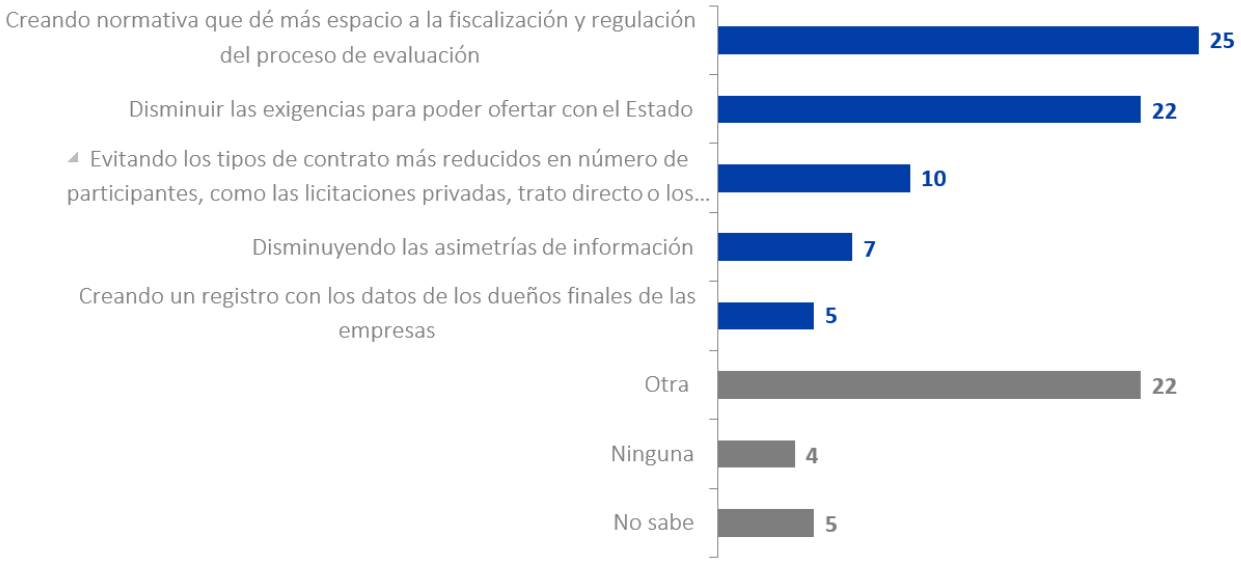
| | | Tamaño | | | | Antigüedad | | | | | Zona | | | | Evaluación | | Tuvo problema | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Micro | Pequeña | Mediana | Grande | 0-1 | 1-5 | 6-10 | 11-15 | 16-20 | Norte | Centro | Sur | RM | Buena | Mala | Sí | No |
| Base | 2288 | 1087 | 852 | 260 | 90 | 355 | 954 | 569 | 282 | 118 | 230 | 376 | 546 | 1137 | 1500 | 543 | 1489 | 713 |
| Buena o muy buena | 39 | 38 | 37 | *49 | 36 | 38 | 39 | 39 | 39 | 32 | 42 | 37 | 39 | 38 | *54 | 8 | 28 | *63 |
| Indiferente | 19 | 17 | 21 | 18 | *30 | 15 | 20 | 18 | 22 | 21 | 15 | 19 | 21 | 19 | *19 | 11 | 19 | 17 |
| Mala o muy mala | 38 | *39 | *39 | 30 | 29 | 37 | 37 | 38 | 37 | 43 | 40 | 38 | 36 | 38 | 22 | *78 | *49 | 16 |

| | Sector o rubro de proveedores | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Construcción | Comercio y reparación | Otros servicios | Actividades profesionales | Salud y asistencia social | Enseñanza | Transporte y Almacén | Alojamiento y comida | Información y Comunicación |
| Base | 340 | 225 | 232 | 212 | 215 | 131 | 110 | 115 | 120 |
| Buena o muy buena | 40 | 37 | 39 | 42 | 37 | 42 | 45 | *49 | 33 |
| Indiferente | 18 | 22 | 19 | 15 | 20 | 15 | 16 | 15 | 28 |
| Mala o muy mala | 40 | 37 | 38 | 38 | 38 | 40 | 34 | 29 | 33 |

# Áreas de mejora de Mercado Público

Finalmente, de las siguientes propuestas para mejorar la competencia dentro del Mercado Público, por favor, escoja una alternativa.

%




# Áreas de mejora de Mercado Público

Finalmente, de las siguientes propuestas para mejorar la competencia dentro del Mercado Público, por favor, escoja una alternativa.

%

| | | Tamaño | | | | Antigüedad | | | | | Zona | | | | Evaluación | | Tuvo problema | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Micro | Pequeña | Mediana | Grande | 0-1 | 1-5 | 6-10 | 11-15 | 16-20 | Norte | Centro | Sur | RM | Buena | Mala | Sí | No |
| Base | 2288 | 1087 | 852 | 260 | 90 | 355 | 954 | 569 | 282 | 118 | 230 | 376 | 546 | 1137 | 1500 | 543 | 1489 | 713 |
| Creando normativa que dé más espacio a la fiscalización y regulación del proceso de evaluación | 25 | 24 | 26 | 30 | 27 | 20 | 22 | *32 | *29 | 25 | 27 | 26 | 26 | 24 | 23 | *29 | *29 | 18 |
| Disminuir las exigencias para poder ofertar con el Estado | 22 | 22 | 22 | 17 | 19 | *30 | *23 | 18 | 15 | 20 | 23 | 24 | 22 | 21 | 23 | 19 | 18 | *27 |
| Evitando los tipos de contrato más reducidos en número de participantes, como las licitaciones privadas, trato directo o los convenios marco | 10 | 11 | 9 | 11 | 10 | 11 | 10 | 12 | 10 | 10 | 12 | 11 | 10 | 10 | 11 | 10 | 9 | 13 |
| Disminuyendo las asimetrías de información | 7 | 7 | 6 | 8 | *16 | 6 | *8 | 7 | 4 | 7 | 4 | 4 | 5 | 9 | 7 | 4 | 6 | 8 |
| Creando un registro con los datos de los dueños finales de las empresas | 5 | *6 | 6 | 3 | 3 | 5 | 5 | 4 | 6 | 9 | 5 | 7 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 6 |

## Análisis

## Indicadores

• Se realizó un análisis de factores para identificar cómo se relacionan el resto de preguntas con dicha valoración. De manera natural, las preguntas se agruparon en coincidencia con las dimensiones del cuestionario.

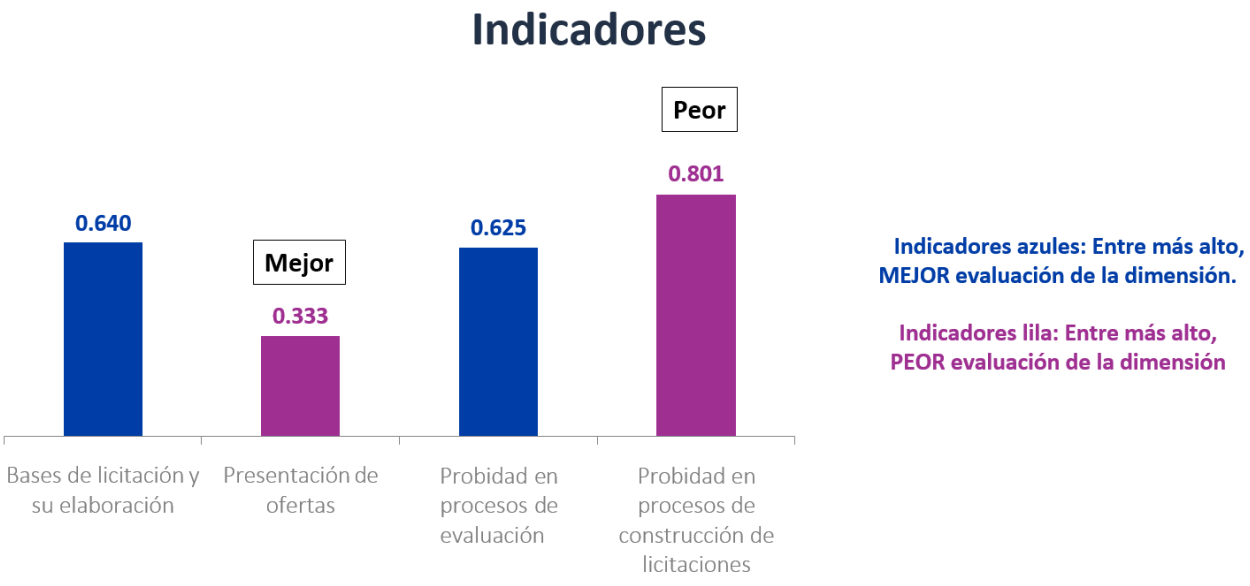
• Luego se estandarizó cada uno de estos atributos con objeto de construir indicadores que van de 0 a 1. En los indicadores en **azul**, el 1 indica una buena evaluación de la dimensión, y el 0 una mala evaluación. Al contrario, en los indicadores **lila**, el 1 indica una mala evaluación de la dimensión y el 0 una buena evaluación.

| P11<br>Sobre bases de licitación y su elaboración |
|---|
| Lenguaje utilizado para explicar producto o servicio requerido |
| Especificaciones técnicas dispuestas en las bases |
| Aspectos económicos sobre el producto o servicio |
| Plazos definidos para el proceso de adjudicación |

| P13<br>Sobre la presentación de las ofertas |
|---|
| Dificultad para entregar antecedentes solicitados a contraparte |
| Inconvenientes técnicos para presentar o subir ofertas |
| Falta de disposición hacia la aclaración de dudas |

| P6 + P14<br>Probidad en procesos de evaluación de licitaciones |
|---|
| Probidad en los procesos de evaluación y selección |
| Condiciones y oportunidades de participación |
| Garantía de un correcto procedimiento durante una licitación |
| Desempeño de los funcionarios públicos |
| Imparcialidad de criterios de selección de ofertas |

| P8 + P10<br>Probidad en el proceso de construcción de licitación |
|---|
| Conocimiento de situación que favorezca a proveedor específico |
| Funcionarios públicos actuando de forma irregular |
| Elaboración de bases dirigidas |
| Reclamos y preguntas sin respuestas apropiadas |



- Segmentando en dos grupos tanto la evaluación de la experiencia en Mercado Público como cada indicador (menor a 0,5 como "bajo" y mayor a 0.51 como "alto"), se tiene lo siguiente:

| Evaluación de Mercado Público | Bases de licitación y su elaboración | | Probidad en procesos de evaluación | | Presentación de ofertas | | Probidad en procesos de construcción de licitaciones | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Bajo | Alto | Bajo | Alto | Bajo | Alto | Bajo | Alto |
| Mala | 53% | 47% | 67% | 33% | 53% | 47% | 7% | 93% |
| Buena | 14% | 86% | 9% | 91% | 68% | 32% | 6% | 94% |

- La evaluación de la experiencia en Mercado Público se explica en parte por las dimensiones consideradas en el análisis anterior. Así, entre quienes tienen una buena experiencia en Mercado Público, 86% tienen una buena evaluación en la dimensión de Bases de licitación, el 91% tienen una buena evaluación en la dimensión de Probidad en los procesos de evaluación y un 68% de evaluaciones bajas en la dimensión de Presentación de ofertas (es decir, que señalan bajo nivel de problemas en este ámbito).
- De lo anterior, se puede concluir que la evaluación de la experiencia en Mercado Público, está fuertemente correlacionada con la evaluación en los tres primeros indicadores.
- Sin embargo, llama la atención independientemente de cómo se evalué la experiencia de Compras Públicas, se cuestiona, con una mala evaluación, la probidad en los procesos de construcción de licitaciones. En efecto, entre quienes evalúan bien y quienes evalúan mal, el indicador supera el 90%.

# Conclusiones

## Experiencia en Mercado Público

• La gran mayoría de los encuestados (66%) tiene una valoración buena o muy buena de su experiencia en el Mercado Público, especialmente aquellos de empresas medianas (77%) y grandes (73%), y de empresas que llevan más de cinco años ofertando en el mercado público (69% para 6 a 10 años, 73% para 11 a 15 años, y 74% para 16 a 20 años). Como es de esperarse, quienes no han visto o enfrentado algún tipo de problema mientras participaba del Mercado Público son quienes tienen una mejor valoración de su experiencia en este mercado (87%, versus un 56% que sí tuvo problemas). Mientras que quienes manifiestan haber tenido una buena o muy buena experiencia se concentran en su mayoría en el sector de servicios administrativos (84%) y en el de alojamiento y comidas (81%), mientras que quienes indican haber tenido una mala o muy mala experiencia en el Mercado Público se concentran principalmente en el sector de salud y asistencia (30%).

• Los aspectos mejor evaluados son el desempeño de los funcionarios y las condiciones y oportunidades de participación (36% y 35% que evalúa con notas 6 y 7, respectivamente), seguidos de la garantía de un correcto procedimiento (29%) y la posibilidad en los procesos de evaluación y selección (28%). Y dentro de las dificultades que los encuestados indican haber visto o experimentado en su participación en el Mercado Público en lo referente a las compras públicas, destacan la elaboración de bases dirigidas con características específicas (84%), conocer las situaciones en que se favorezca a un proveedor (77%), reclamos y preguntas sin respuestas apropiadas (76%), y presenciar a funcionarios actuando de forma irregular (47%).

**Competencia**

• Dentro de los aspectos mejor evaluados en la etapa de elaboración de las bases licitantes se encuentran el lenguaje utilizado para explicar el producto y/o servicio (36% que evalúa con notas 6 y 7, versus un 38% que lo hace con nota 1 a 4) y los plazos definidos para el proceso de adjudicación (35% con nota 6 y 7, y 43% con nota 1 a 4). En contraste, los peor evaluados son las especificaciones técnicas dispuestas en las bases (46% que evalúa con nota 1 a 4, y solo un 29% con notas 6 y 7) y los aspectos económicos sobre el producto o servicio (con un 48% que evalúa con notas de 1 a 4, y un 26% con notas 6 y 7).

• La gran mayoría (59%) considera que la difusión de las licitaciones públicas se realiza de una forma apropiada para que los interesados puedan participar. Principalmente así lo creen los encuestados que pertenecen a los sectores o rubros de la construcción (71%), servicios administrativos (71%), suministros (70%) transporte y almacén (64%), y enseñanza (62%). Mientras que las circunstancia que más se observan al momento de presentar una oferta son la falta de disposición del organismo público para aclarar dudas (49%), mientras que las dificultades para entregar antecedentes solicitados por la contraparte e inconvenientes técnicos para presentar o subir una oferta es la circunstancia que menos se observa (24 y 23% respectivamente). Y el 39% valora la imparcialidad de los criterios para seleccionar ofertas al momento de evaluar las propuestas

• Finalmente, con un 25% crear normativa que dé más espacio a la fiscalización y regulación del proceso de evaluación se impone como la principal propuesta para mejorar la competencia dentro del Mercado Público, seguida de Disminuir las exigencias para poder ofertar con el Estado (22%).

# 6

# EXPERIENCIAS, PERCEPCIONES E INTERPRETACIONES:

## LAS COMPRAS PÚBLICAS DESDE LA VISIÓN DE LOS PROVEEDORES

# 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 acabado 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. Por ello, este estudio se encuentra apoyado por la

## *Instrumentos de investigación*

Con el objetivo de guiar cada conversación, se construyó una pauta de entrevista que define 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 miden 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)?<br>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?<br>3. ¿Cree usted que estas regulaciones en las compras del Estado generan dificultades para participar de los procesos de compras? ¿Por qué? Explique<br>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<br>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?<br>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.[20]
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 la dirección de la empresa y su presencia en el Registro oficial de Chile Proveedores.

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.

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

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[21].

## *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).

[21] 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.

## *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 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 por qué 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 informantes clave, "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 adquis iciones” –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 licitantes, 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 licitantes 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 algunas 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, 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, n.º 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,