



Proyecto de Investigación para optar al grado de Magíster en Gobierno y Gerencia Pública

COMPETENCIA Y TRANSPARENCIA EN EL SISTEMA DE INFORMACIÓN MERCADO PÚBLICO:

ANÁLISIS DE LAS LICITACIONES PÚBLICAS EN CHILE ENTRE 2019-2021

AUTOR

FELIPE JAMETT L.

PROFESOR

ÓSCAR LANDERRETCHE G.

UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE GOBIERNO

Tabla de contenido

RESUMEN	5
ABSTRACT	5
I. CAPÍTULO 1: PRESENTACIÓN Y DESCRIPCIÓN	6
1. INTRODUCCIÓN.....	6
1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	7
1.1.2 Enunciado	7
1.1.3 Reformas al Estado en los procesos de compra y panorama internacional ..	8
1.1.4 La problemática en torno a la competencia	8
Figura N° 1: Problemas propios en Mercado Público.....	9
1.1.5 Formulación.....	9
1.2 OBJETIVOS	10
1.2.2 Objetivo General.....	10
1.2.3 Objetivos Específicos	10
1.2.4 Tesis.....	10
1.3 JUSTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	10
1.3.2 Justificación.....	10
1.3.3 Delimitación.....	11
1.3.4 Principales variables e información a analizar	11
1.3.5 Aspectos que no serán medidos.....	12
1.4 TIPO DE INVESTIGACIÓN	12
II. CAPÍTULO 2: MARCO CONCEPTUAL Y REVISIÓN DE LA LITERATURA	14
2.1 COMPETENCIA	14
2.1.2 ¿Por qué es importante la competencia en los procesos públicos de adquisición?.....	15
2.1.3 Factores que limitan la competencia.....	16
2.1.4 ¿Qué son las barreras de entrada en los procesos de Compras?	16
2.1.5 Barreras de entrada en procesos concursables.....	17
2.1.6 Efectos derivados de las barreras de entrada en los procesos de adquisición	18
2.1.7 Colusión en las Licitaciones Públicas ¿Cuál es su objetivo y cómo se manifiesta?	18
2.1.8 Baja competencia en procesos concursables	19

2.1.9	¿Cómo incrementar la competencia en los procesos de compras públicas?	20
2.2	TRANSPARENCIA	22
2.2.2	¿Cómo entendemos la transparencia?	22
2.3	LAS COMPRAS PÚBLICAS A NIVEL INTERNACIONAL	23
2.3.2	¿Qué principios resguardan las compras públicas a nivel internacional?....	23
Figura N°2: Principios esenciales en compras públicas a nivel internacional		24
2.3.3	Procedimientos de adquisición utilizados en legislaciones latinoamericanas	24
III.	CAPÍTULO 3: DISEÑO METODOLÓGICO	25
3.1	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	25
3.2	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	25
3.2.2	Objetivo General.....	25
3.2.3	Objetivos Específicos	26
3.3	APROXIMACIÓN AL OBJETO DE ESTUDIO.....	26
3.3.2	Tipo de estudio.....	26
3.3.3	Enfoque de estudio.....	26
3.4	RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	27
3.4.2	Recolección de información cualitativa: Entrevista semiestructurada	27
3.4.3	Actores claves a entrevistar	28
Tabla 1: Actores claves.....		29
3.4.4	Recolección de información cuantitativa: estadística descriptiva, relación entre variables	29
IV.	CAPÍTULO 4: CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN	31
4.1	COMPRAS PÚBLICAS EN CHILE (1927-2003)	31
4.2	DIRECCIÓN DE CHILE COMPRAS (2003-).....	32
Tabla 2:.....		32
Principales actividades en la discusión legislativa mensaje presidencial N°9-341.....		32
4.2.2	Marco regulatorio.....	33
4.2.3	Ley N°19.886 y Reglamento: Consideraciones iniciales	34
Figura N°3: Cronología de los principales hitos de la Dirección de Chile Compras		35
4.2.4	Principios Esenciales.....	35
4.2.5	Directivas de Chile Compras (tercer orden)	37
4.2.6	Condiciones del uso del sistema (tercer orden)	37

4.2.7	Manual de Procedimientos Internos de cada institución (tercer orden)	38
4.2.8	Otras normas jurídicas que resguardan las compras públicas y la competencia 38	
4.3	TIPOS DE CONTRATACIÓN	39
4.3.2	Licitación Pública (artículo 5°, 6°, 7° de la Ley N°19.886)	40
4.4	EL VALOR ECONÓMICO DE LAS COMPRAS PÚBLICAS	42
4.5	OFERENTES PARTICIPANTES EN LICITACIONES PÚBLICAS	42
V.	CAPÍTULO 5: ANÁLISIS Y RESULTADOS.....	44
5.1	RESULTADOS	44
	Análisis crítico de la base de datos	44
	Entrevistas semiestructuradas	45
5.1.2	Panorama general en los procesos de Licitación.....	46
	Licitaciones Públicas	46
	Figura N°4: Monto de adjudicación en los procesos	47
	Tabla N°3: Estado de Licitaciones Públicas	47
	Tabla N°4: Montos transados en Licitaciones Públicas adjudicadas (pesos chilenos).....	48
	¿Cómo se clasifican las Licitaciones?.....	48
5.1.3	Revisión de los mecanismos de competencia y transparencia en los procesos de adquisición mediante Licitación Pública	51
	Competencia	51
	Figura N°5: Porcentaje de oferentes en procesos de Licitación	52
	Transparencia.....	54
5.1.4	Análisis de la cantidad de participantes en procesos de Licitación Pública y la cantidad de procesos que se adjudican.	56
	Cantidad de oferentes participantes.....	57
	Figura N°6: Cantidad de oferentes en procesos de Licitación	57
	Oferentes participantes en procesos con 1 proveedor (20,21%)	58
	Oferentes participantes en procesos con más de 11 proveedores (11,34%).....	59
	Éxito de adjudicación	60
	Tabla N°5: Resumen sobre éxito en adjudicación.....	60
	Tabla N°6: Éxito de adjudicación en porcentaje	62
5.1.5	Identificar las oportunidades de mejora respecto a la competencia y transparencia en los procesos de Licitación Pública	63
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	67

VI. BIBLIOGRAFÍA..... 72

RESUMEN

La presente investigación tiene por objetivo analizar las características en torno a la competencia y transparencia en los procesos de Licitación Pública en Chile. Tras la implementación de la Ley N°19.886 de *Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios* se sustentaron reglas uniformes para todos los organismos públicos a través de una plataforma de transacción. No obstante, existen características que dificultan la competencia, haciéndolos vulnerable a fenómenos de corrupción.

Las contrataciones públicas deberían promover la competencia plena y abierta entre todos los oferentes. Sin embargo, se ha caído en la trampa habitual de creer que los métodos de contratación reglamentarios son suficientes para que el acceso a las adquisiciones sea abierto.

Existe una baja participación en los procesos de Licitación Pública para lo cual se hace necesario identificar oportunidades de mejora respecto a los mecanismos de competencia y transparencia en las adquisiciones. La evidencia en torno a la participación demuestra que, entre 2019 y 2021, un 20,21% de los procesos de Licitación Pública adjudicados tuvieron sólo un competidor.

Palabras claves: Competencia, Transparencia, Compras Públicas, Licitaciones Públicas.

ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the characteristics of competition and transparency in the Public Tender processes in Chile. After the implementation of Law No. 19,886 on *Administrative Contracts for the Supply and Provision of Services*, uniform rules were supported for all public bodies through a transaction platform. However, there are characteristics that hinder competition, making them vulnerable to corruption phenomena.

Public procurement should promote full and open competition among all bidders. However, people have fallen into the usual trap of believing that regulatory procurement methods are sufficient for open access to procurement.

There is low participation in the Public Bidding processes, for which it is necessary to identify opportunities for improvement regarding the mechanisms of competition and transparency in acquisitions. The evidence regarding participation shows that, between 2019 and 2021, 20.21% of the awarded Public Tender processes had only one competitor.

Keywords: Competition, Transparency, Public Procurement, Public Tenders.

I. CAPÍTULO 1: PRESENTACIÓN Y DESCRIPCIÓN

1. INTRODUCCIÓN

La Ley N°19.886, que rige el marco y las normas de los procesos de compras y contrataciones públicas en el país, data de 2003. Este modelo sustentó reglas claras y uniformes, utilizando una plataforma transaccional, lo cual permitiría la digitalización de todos los procesos, buscando llegar a más proveedores en diversos lugares y eliminando las barreras geográficas. En ese portal, demandantes y oferentes pueden interactuar de forma que, a través de un marco regulatorio, se seleccionen las ofertas más ventajosas según los intereses y objetivos de la contratación. Sin embargo, el ámbito de compras y contrataciones públicas presenta características que dificultan la competencia entre variados oferentes y lo hacen vulnerable al fenómeno de la corrupción (Jorquera, 2021, pág. 4).

El objetivo del presente estudio es indagar sobre los factores que inciden en los niveles de competencia existentes entre los proveedores en los procesos concursables del Sistema de Información *www.mercadopublico.cl*, centrándose en las adquisiciones mediante el mecanismo de Licitación Pública en Chile entre 2019 y 2021.

¿Es participativo el mecanismo de Licitación Pública? ¿Existe competencia en el portal de transacción? ¿Son realmente transparentes los procesos?

El presente documento se organiza a través de 6 capítulos, dividiéndose de la siguiente manera: El **capítulo 1** “*Presentación y Descripción*” enuncia los antecedentes generales del problema, describiendo el tema a investigar y las principales características del estudio, junto con su delimitación, el panorama internacional respecto a los procesos de adquisiciones, los objetivos y los aspectos no medibles para efectos investigativos. El **capítulo 2** “*Marco Conceptual y Revisión de la Literatura*” presenta una revisión bibliográfica de los principales temas sobre los que se fundamenta el estudio, además de las características de la competencia y transparencia en las compras públicas. El **capítulo 3** “*Diseño Metodológico*”

justifica la pertinencia de la utilización de una metodología mixta para el desarrollo del estudio, especificando y detallando las actividades realizadas, así como los instrumentos y su forma de utilización. El **capítulo 4** “*Contexto de la Investigación*” especifica las características propias de las Licitaciones Públicas en Chile y el comportamiento en los procesos de adquisición de los organismos compradores¹ mediante dicha modalidad. El **capítulo 5** “*Análisis y Resultados*” detalla los resultados obtenidos del análisis de la información buscando dar respuesta a los objetivos planteados en el documento. El **capítulo 6** presenta las conclusiones, los aportes y recomendaciones para identificar oportunidades de mejora que contribuyan a la competencia entre los proveedores y la transparencia en los procesos concursables, además de, eventualmente, replicar investigaciones futuras con la línea temática que se plantea. Dicho capítulo, se denomina “*Conclusiones y Recomendaciones*”.

1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1.2 Enunciado

El 27 de octubre de 1999, en Chile, el Presidente de la República de la época, Eduardo Frei Ruiz Tagle, a través de las atribuciones legislativas del Poder Ejecutivo, envía por medio del “*mensaje*”² presidencial N° 9-341 (Biblioteca del Congreso Nacional, 2018, pág. 3) un proyecto de Ley en materia de legislación en las compras y contrataciones del sector público. Los principales objetivos de dicho proyecto, con su posterior discusión y reforma, hacen alusión a la creación de un marco normativo con reglas claras y uniformes para la competencia y participación

¹ Corresponden a las entidades del Estado que adquieren bienes y servicios para el desarrollo de sus funciones a través de Licitaciones o en la Tienda Chile Compra Express.

² Según el artículo 65 de la Constitución Política de Chile, las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o el Senado a través de moción parlamentaria, o a través de mensaje que dirija el Presidente de la República. Además, dicho artículo, define las especificaciones en las que tiene potestad cada una de las entidades anteriormente mencionadas.

de todos los actores en sus posibilidades para adjudicarse transacciones de bienes y servicios con el Estado y regular los mecanismos de adquisición.

1.1.3 Reformas al Estado en los procesos de compra y panorama internacional

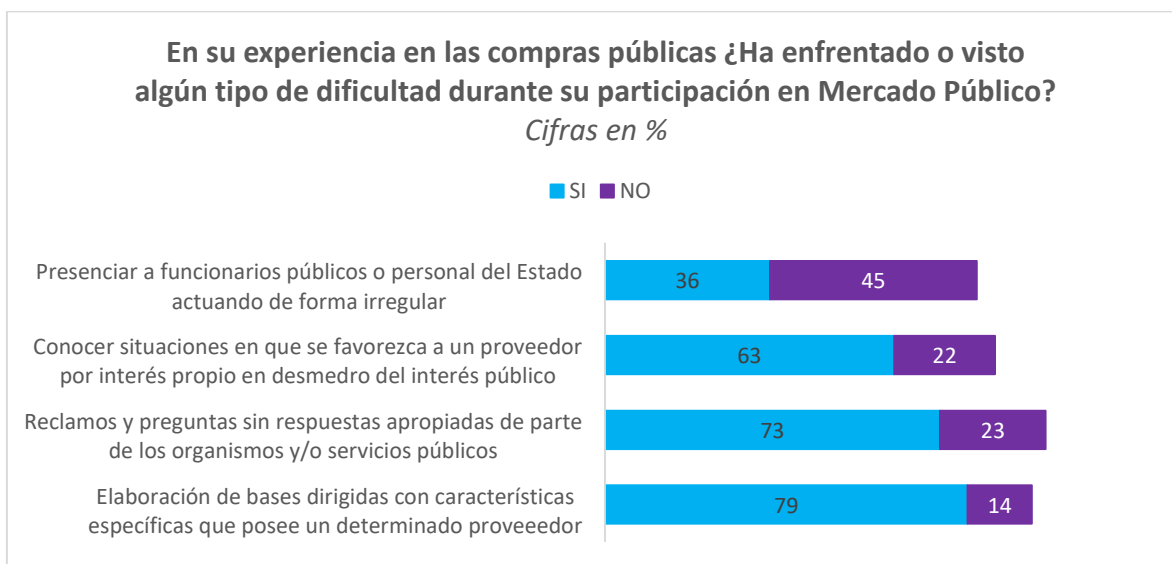
Las principales reformas en la regulación de los procesos de compras y contrataciones por parte de los organismos del Estado, tanto en Latinoamérica como en el mundo, buscan dos objetivos claros: reducir el déficit presupuestario y aumentar la efectividad del gasto público. Un mejor desempeño en cuanto al gasto público y una consolidación de las reformas económicas, mejoran la calidad del gobierno y permiten, principalmente, ahorrar presupuestariamente y transparentar elementos económicos ligados a las adquisiciones de productos por parte del Estado, evitando fraudes, corrupción, o críticas al desempeño por falta de probidad. De este modo, la legislación en torno a los procesos de compra busca trazar reglas claras y uniformes, para promover el desarrollo económico en una economía mundial globalizada (Biblioteca del Congreso Nacional, 2018, págs. 4, 5). Esto permite mejorar la gestión pública en torno a la especialización de los procesos y la regulación legal de las compras y adquisiciones.

1.1.4 La problemática en torno a la competencia

Dado su vasto poder de compra, desde las adquisiciones del Estado se tiene una posición inmejorable para fomentar la participación de diferentes oferentes (Fiscalía Nacional Económica, 2011, pág. 4). Sin embargo, la realidad es distinta. Para los años 2019, 2020 y 2021, según información de Observatorio Fiscal y Datos Abiertos de Chile Compra, se publicaron 346.987 procesos de licitación. De ellos, se adjudicaron 285.302 procesos, obteniendo información para su análisis en 285.252 casos. En 57.645 procesos adjudicados sólo participó un proveedor, lo que equivale al 20,21% del total de licitaciones realizadas en el periodo a analizar, transándose \$3.579.651.577.475.- (CLP), equivalente al 21,63% de los montos totales adjudicados.

Según la encuesta CADEM encargada por Chile Transparente, el 79% de los proveedores evidencian dificultades asociadas a la elaboración de bases de licitación con criterios de evaluación dirigidos en características que sólo un proveedor posee. Además, el 73% de los proveedores considera que existe un alto número de reclamos y preguntas a través del Sistema de Información a las que no se da respuesta (Chile Transparente & Observatorio del Gasto Fiscal en Chile, 2019, págs. 9, 87). La poca participación entre oferentes se traduce en una baja competencia en los procesos de Licitación Pública, lo que afecta la obtención de las mejores condiciones para el organismo comprador en los procesos de adquisición que formula.

Figura N° 1: Problemas propios en Mercado Público



(Chile Transparente & Observatorio del Gasto Fiscal en Chile, 2019, pág. 89).

1.1.5 Formulación

¿Qué factores inciden en la competencia de los proveedores en los procesos de Licitación Pública?

1.2 OBJETIVOS

1.2.2 *Objetivo General*

— Analizar las características de competencia y transparencia en los procesos de Licitación Pública en los años 2019, 2020 y 2021.

1.2.3 *Objetivos Específicos*

— Revisar los mecanismos de competencia y transparencia en los procesos de adquisición mediante Licitación Pública.

— Analizar la cantidad de participantes en procesos de Licitación Pública, la cantidad de procesos y el porcentaje del valor total que se adjudican.

— Identificar las oportunidades de mejora respecto a la competencia y transparencia en los procesos de Licitación Pública.

1.2.4 *Tesis*

Existe una baja participación en los procesos de Licitación Pública para lo cual se hace necesario identificar oportunidades de mejora respecto a los mecanismos de competencia y transparencia en las adquisiciones.

Entre 2019 y 2021 postularon a procesos de licitación 67.611 oferentes distintos. Se estima que, en 2019, de 1.020.115 empresas, el 23,1% corresponde a pequeñas y medianas empresas. Por su parte, el 75,5% corresponde a microempresas, mientras que sólo el 1,4% corresponde a grandes empresas (Cardemil, 2022, pág. 2). Respecto a la cantidad de empresas que existen en el país, podemos afirmar que sólo un 6,6% de ellas participan de los procesos de licitación emanados del Estado.

1.3 JUSTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1.3.2 *Justificación*

A través de la plataforma *www.mercadopublico.cl*, lugar donde se deben realizar gran parte de las compras y contrataciones del sector público, según la

información de la Dirección de Chile Compras, se identifican para el año 2022, 946 organismos compradores. Dicha plataforma divide los organismos compradores en 7 sectores, según sus características. Los sectores, son los siguientes: Fuerzas Armadas, Gobierno Central y Universidades, Legislativo y Judicial, Municipalidades, Obras Públicas, Salud y Otros.

El portal *datosabiertos.chilecompra.cl*, informa que, para el año 2021, se transaron \$9.836.701.995.707 (CLP).- en 1.646.443 procesos de adquisición³, lo que equivale a US\$12.958.886.526,55 (USD)⁴, un monto considerable para las dimensiones de la economía chilena, cuyo PIB alcanzó un total de US\$316.864 millones de dólares (USD) en 2021 (International Monetary Fund, 2020).

1.3.3 Delimitación

Los recursos utilizados en las adquisiciones del portal por cada uno de los organismos compradores, los administran directamente desde los servicios con base en el presupuesto anualmente otorgado.

Por las características de la investigación, se justifica la utilización de todos los procesos de Licitación Pública generados por los 946 organismos compradores entre 2019-2021.

La muestra que formará parte del estudio, corresponde a las Licitaciones Públicas publicadas en el portal *www.mercadopublico.cl*, entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2021 para los 946 organismos compradores de los 7 sectores denominados por el Sistema de Información.

1.3.4 Principales variables e información a analizar

- a. Recopilación de información pública, representativa, y que incluye todos los procesos de Licitación Pública publicadas entre el 1 de enero 2019 al 31 diciembre 2021;

³ Licitación Pública, Trato Directo, Convenio Marco, Compra Ágil y Compras Coordinadas.

⁴ Valor dólar americano promedio en 2021 \$759.07 (CLP).

- b. Los principales campos de la base de datos son: Código Externo # (ID de la Licitación Pública), Estado, Nombre del Organismo, Sector, Rut Comprador, Región, Tipo de Licitación, Moneda, Montos, Fechas, Rubro, Número de Oferentes, Rut Proveedor, Estado de Oferta, otros;

1.3.5 Aspectos que no serán medidos.

El presente estudio presenta variables que por motivos de análisis no serán incluidas en la investigación, razón por la cual, se establece de antemano que no se considerarán para efectos de medición las siguientes variables:

- Pago oportuno en la contratación;
- Naturaleza o cantidad de reclamos por proceso;
- Calidad de los bienes o servicios licitados;
- Zonas oscuras en fase previa o posterior del proceso (OCDE, 2011, pág. 3);
- Criterios de evaluación de licitaciones dirigidas o procesos mal evaluados;
- Licitaciones sumariadas por Contraloría General de la República o por reglamentaciones de cada Institución;
- Características de variables exógenas que pueden influenciar la participación en los procesos (*desastres naturales, catástrofes, pandemia, otros*);
- Corrupción, posibles casos de colusión o incentivos por clientelismo;
- Fragmentación⁵.

1.4 TIPO DE INVESTIGACIÓN

La **finalidad** de la investigación es aplicada, ya que tiene como objetivo estudiar la competencia y transparencia en los procesos de Licitación Pública. Su **alcance temporal** delimita un rango para la observación, entre los años 2019 y 2021 y su **profundidad** es de carácter descriptivo. Sus **fuentes** de información son primarias, ya que provienen directamente desde la plataforma de transacciones. El **carácter** de la investigación es de un enfoque mixto, cuantitativo y cualitativo, realizada a través de una **naturaleza** documental, en un **marco** de laboratorio, con

⁵ Artículo 13 del Reglamento D.S 250, 2004.

su **objeto** en los organismos compradores de los diversos servicios públicos. De sus **derivados**, se podría, eventualmente, replicar el estudio a otros servicios de interés, años u otros mecanismos de adquisición.

II. CAPÍTULO 2: MARCO CONCEPTUAL Y REVISIÓN DE LA LITERATURA

2.1 COMPETENCIA

Cuando estamos en presencia de numerosos vendedores, decimos que estamos en régimen de competencia o concurrencia (Cornejo, 1994, pág. 8). Para el caso particular de los procesos de compras y adquisiciones, un mayor número de oferentes nos asegura la obtención de precios más bajos, mejor calidad del producto o servicio ofertado, tiempos y plazos de entrega más adecuados, y minimización del eventual riesgo que conlleva la adquisición. En situaciones ideales, la competencia conduce a la eficiencia, es decir a la obtención de mejores o máximos resultados, con un mínimo de recursos (Stiglitz, 2000, pág. 73).

Las contrataciones públicas deberían promover la competencia plena y abierta entre todos los oferentes. Sin embargo, esto no ha sido abordado con suficiente profundidad en el actual marco normativo chileno y en la experiencia práctica. En lugar de afrontar directamente el problema, se ha caído en la trampa habitual de creer que los métodos de contratación reglamentarios son suficientes para que el acceso a las contrataciones sea abierto (Meyer & Fath, 2002, págs. 558, 559). Sin embargo, la evidencia en torno a la participación es distinta. Entre 2019 y 2021 un 20,21% de los procesos de Licitación Pública adjudicados tuvieron sólo un competidor.

Existen varias razones por las cuales la competencia puede ser limitada severamente, desde los monopolios naturales y los monopolios generados por disposiciones administrativas o reglamentarias, como los que se generan cuando existe un proteccionismo extremo o cuando se introducen cláusulas reglamentarias que resultan excluyentes para las demás empresas potencialmente competidoras (estos son los casos de las licitaciones con un solo oferente en el marco del sistema de Mercado Público).

Cuando se presenta un número limitado de competidores, estamos en presencia de un oligopolio y ello plantea el riesgo de oligopolios que se coluden lo cual puede ser bastante difícil de evidenciar, cuando los acuerdos son mantenidos en secreto y cuando el mecanismo de repartición del mercado adopta formas complejas, como la de no presentar ofertas competitivas para que otro se adjudique la licitación a cambio de que luego se “*devuelva la mano*” y, a mediano o largo plazo, se vayan distribuyendo las adjudicaciones entre los pocos oferentes.

Por cierto, ese tipo de prácticas de colusión son menos probables si el número de oferentes aumenta (ya no dos o tres sino cuatro, cinco, seis o más), de manera que un bajo número de oferentes, en un rubro determinado, puede ser una señal de restricciones no explícitas a la competencia, pero no por ello menos efectivas. Un caso extremadamente relevante en cuanto al tema de este estudio, es aquel en el cual se especifica una variedad de un producto o características de su suministro que, por definición, restringen el número de competidores que pueden ofrecerlo.

2.1.2 ¿Por qué es importante la competencia en los procesos públicos de adquisición?

La competencia entre oferentes permite obtener más y mejores recursos a un precio más bajo (Fiscalía Nacional Económica, 2011, pág. 2). En ocasiones los procesos de adquisición presentan errores en su planeación o su diseño que limitan la concurrencia o reducen la rivalidad competitiva entre oferentes (Comisión Federal de Competencia Económica, 2016, pág. 12). Los procesos con un solo interesado no constituyen una irregularidad en sí mismos, no obstante, pueden ser una señal de posibles problemas de competencia relacionados con el mercado del producto en particular, como en la confección de bases concursables a las que sólo aplican ciertos proveedores (Mora & von Wolfersdorff, 2019, pág. 16).

Los organismos públicos buscan continuamente la participación de nuevos y mejores proponentes debido a que la competencia incentiva la reducción de precios, aumenta la calidad del bien o servicio, reduce la posibilidad de corrupción, y permite

la innovación por parte del sector privado. En consecuencia, los organismos compradores deben promover la competencia e incidir positivamente en los mercados relacionados con los procesos de adquisición, de tal manera que se genere mayor valor por dinero en los procesos de compras públicas (Colombia Compra Eficiente, 2018, págs. 3, 4).

Ello, implica lograr:

- **Eficiencia:** Cuando producen una mayor cantidad de bienes o servicios con los mismos recursos o, cuando produce lo mismo con menos recursos.
- **Economía:** Minimizar el costo de los recursos requeridos. Medida que se requiere para proveer un servicio.
- **Eficacia:** Capacidad para alcanzar exitosamente los resultados deseados de una determinada actividad (Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, 2018, pág. 3)

2.1.3 Factores que limitan la competencia

La ausencia de competencia puede ser el resultado de una estructura y dinámica propia del mercado del bien o servicio que se desea adquirir, donde eventualmente, por sus condiciones, se dificulta la competencia entre las empresas proveedoras. De los factores que eventualmente limitan la competencia, podemos evidenciar:

- Proveedor único del bien o servicio.
- Dispersión de los proveedores según su lugar geográfico.
- Características muy específicas de la adquisición.
- Barreras de entrada (Colombia Compra Eficiente, 2018, pág. 5)

2.1.4 ¿Qué son las barreras de entrada en los procesos de Compras?

Para evitar discrecionalidades, arbitrariedades o conductas de corrupción en las adquisiciones públicas, lo ideal es establecer mecanismos de compras que garanticen la mejor actuación de parte del organismo comprador y fomente la

transparencia entre los eventuales competidores del contrato. Siguiendo el principio de libre concurrencia, los procesos concursables de Licitación Pública no deben establecer barreras de entrada entre los competidores (Correa, 2002, págs. 7, 8), o imponer exigencias innecesarias que pueden reducir la competencia (Fiscalía Nacional Económica, 2020, pág. 5). Las barreras de entrada, entendidas como obstáculos o impedimentos que dificultan u obstaculizan el ingreso de nuevos oferentes en un mercado concreto, otorgan ventajas exclusivas a ciertos participantes, evitando, de este modo, la mayor participación posible (*conurrencia*). (Comisión Federal de Competencia Económica, 2016, págs. 12, 26)

Las exigencias legales no constituyen una barrera de entrada, tampoco los requisitos referidos a necesidades técnicas, siempre y cuándo puedan ser cumplidos por un número importante de proveedores. Las exigencias respecto al tamaño de la empresa, a sus certificaciones, sus años de experiencia o la definición de altos estándares técnicos podrían convertirse en barreras de entrada en caso de que sólo puedan ser cumplidas por determinados proveedores (Dirección Chile Compra, 2016, pág. 3).

2.1.5 Barreras de entrada en procesos concursables

La Fiscalía Nacional Económica (2020), identifica 5 barreras de entrada que pueden generarse en procesos de Licitación Pública, como, por ejemplo:

- a) Solicitar contratos vigentes con otras instituciones como requisito para ofertar.
- b) Exigencia de ofertar por la totalidad de los productos o servicios del proceso, y no por línea de adquisición.
- c) Requisitos demasiado específicos o solicitud de documentación no esencial para el proceso, a excepción de las que por razones técnicas se justifiquen.
- d) Contratos excesivamente largos.

- e) Plazos muy acotados a excepción de adquisiciones de simple y objetiva especificación (*artículo 25, Ley N°19.886*). (Fiscalía Nacional Económica, 2020, pág. 5. 6)

2.1.6 *Efectos derivados de las barreras de entrada en los procesos de adquisición*

Los principales efectos derivados de las barreras de entrada en los procesos de licitación, se resumen en:

- a) **Poca competencia:** Una menor participación de oferentes puede afectar significativamente la obtención de las mejores condiciones respecto al bien o servicio a contratar.
- b) **Colusión:** Eventualmente, se podrían propiciar actos tendientes a la colusión en caso de que se proporcionen las condiciones que lo favorezca.
- c) **Precios más altos:** Una menor cantidad de participantes puede afectar negativamente los valores de la adquisición incrementando los valores.
- d) **Prácticas predatorias:** Su objetivo busca excluir a determinados proveedores o inhibir su posible participación.
- e) **Problemas de probidad y transparencia:** Los efectos que derivan de las barreras de entradas mencionados anteriormente, limitan la probidad y la transparencia en los procesos concursables (Dirección Chile Compra, 2016, pág. 5).

2.1.7 *Colusión en las Licitaciones Públicas ¿Cuál es su objetivo y cómo se manifiesta?*

El deseo de no competir puede manifestarse en el ámbito de las adquisiciones del Estado. Uno o más participantes pueden acordar no competir efectivamente, definiendo una estrategia común que indique quién ganará el proceso, cómo lo lograrán y cómo se distribuirán los beneficios. Esto, atenta contra el objetivo de los procesos de licitación, al verse obstaculizado el mecanismo competitivo, considerándose una conducta anticompetitiva extremadamente grave (Fiscalía Nacional Económica, 2011, pág. 10).

La colusión en los procesos concursables puede manifestarse de diferentes maneras, como, por ejemplo, en:

- a) **Posturas encubiertas:** Intercambio de información sensible respecto a las condiciones de su propuesta entre oferentes.
- b) **Suspensión o retiro de posturas:** Acuerdos en no presentar o retirar ofertas en determinados procesos.
- c) **Acuerdos de reparto de mercado:** Presentar ofertas en ciertas áreas geográficas, evitando la competencia.
- d) **Ofertas sin sustento o fuera de bases:** Presentación de antecedentes que no cumplen con lo solicitado o que cumplen sólo la apariencia del proceso.
- e) **Repartición o rotación de adjudicatarios:** Respecto a las características mencionadas anteriormente, los oferentes pueden repartirse los contratos y turnarse en la posición de adjudicatario (OCDE, 2009, págs. 3, 4).

Eventualmente, pueden existir otros mecanismos que tiendan, permitan o expresen casos de colusión. No obstante, su objetivo cumple con la misma finalidad: entorpecer, restringir o eliminar la libre competencia en los procesos concursables, vulnerando la competencia abierta y eficaz en beneficio directo a los postores del acuerdo (San Miguel, 2016, pág. 9).

2.1.8 Baja competencia en procesos concursables

Aspillaga identifica 3 aspectos centrales que generan baja competencia en los procesos concursables del Sistema de Información Mercado Público:

- a) **Bases inadecuadas, incompletas o innecesariamente complejas:** Se dificulta el cumplimiento de las exigencias técnicas por requerimientos poco claros lo que complejiza la participación de los proveedores en los procesos concursables.
- b) **Deficiente definición en torno a los criterios de evaluación del proceso:** La definición de criterios de evaluación con inadecuadas ponderaciones en los sub-factores a evaluar o en la forma de aplicarlos, eventualmente, afectan

la competencia. No existe una uniformidad en la asignación de las ponderaciones, siendo cada organismo comprador responsable de su definición y operación.

- c) **Desconocimiento o interpretación inadecuada de parte de los oferentes respecto al sistema de compras públicas:** No existe gran comprensión y conocimientos por parte de los oferentes respecto a las normativas en torno a los procesos de compras y contrataciones, lo que conlleva a desconocer mecanismos en torno a garantías, requisitos formales de postulación, o reclamos en torno al proceso (Aspillaga, 2008, págs. 2, 3).

2.1.9 ¿Cómo incrementar la competencia en los procesos de compras públicas?

El resultado de los procesos concursables en adquisiciones públicas, está directamente relacionado con el grado de competencia al que está sujeta la contratación (Naciones Unidas, 2012, pág. 9).

Colombia Compra Eficiente (2018), para incrementar la competencia en los procesos de adquisición, propone:

- a) **Agregar demanda:** Los organismos compradores pueden generar competencia, agregando procesos de contratación y evitando contratos por largos periodos de tiempo.
- b) **Uso de procesos competitivos:** Utilización de procesos concursables como modalidad abierta a la competencia.
- c) **Incorporar datos de calidad:** Se deben utilizar los recursos digitales disponibles y de transparencia, lo que permite confeccionar procesos más eficientes (Colombia Compra Eficiente, 2018, pág. 8).

Por su parte, Naciones Unidas (2012) considera fundamental para aumentar la competencia, que:

- a) **Se facilite la participación de oferentes en todo el país:** Para esto, es necesario que los procesos se difundan en plataformas centralizadas con información disponible para todos los interesados.
- b) **Participación de las PYMES:** La magnitud de los contratos es la principal dificultad de acceso a *PYMES*. Su participación tiene por objetivo estimular la competencia a través del fraccionamiento de licitaciones grandes en procesos más pequeños.
- c) **Apertura de los mercados públicos:** Posibilidad de ampliar el mercado a oferentes extranjeros, según las características específicas del mercado (Naciones Unidas, 2012, pág. 10).

A su vez, la OCDE (2009) para fomentar la competencia en las adquisiciones, considera fundamental:

- a) **Contar con la información adecuada antes de diseñar el proceso:** Los organismos compradores deben ser capaces de recopilar la mayor cantidad de información respecto al tema que la Licitación refiere, inclusive conocimiento de su mercado.
- b) **Diseñar procesos que maximicen la participación de eventuales proveedores:** La formulación del requerimiento debe fomentar la participación.
- c) **Definir requisitos con claridad:** El objetivo y la descripción del bien o servicio debe ser claro.
- d) **Reducir la comunicación entre oferentes:** Limitar la interacción entre proveedores.
- e) **Selección de criterios de evaluación objetivos:** Criterios de evaluación y sus ponderaciones bien definidas.
- f) **Crear conciencia acerca de la colusión:** Los funcionarios debe tener conciencia de la repercusión de sus actos (OCDE, 2009, págs. 5, 13).

2.2 TRANSPARENCIA

Existen diferencias entre las adquisiciones realizadas por el sector público a las realizadas por el sector privado. En el caso de las contrataciones del sector público, no sólo es importante el producto final y el precio al que se adquiere, sino que también importa su mecanismo de adquisición y la forma en cómo transparenten las diferentes etapas del proceso. Las adquisiciones públicas involucran valores adicionales que la hacen más complejas que las contrataciones privadas: la rendición de cuentas, la transparencia y la igualdad de acceso son valores adicionales que todo proceso de compra pública debe tener (Centro de Estudios Públicos, 2002, pág. 23).

2.2.2 ¿Cómo entendemos la transparencia?

La transparencia es la posición que asumen las organizaciones públicas o privadas de manejarse en ciertos estándares éticos, para que los criterios cuando se toma una decisión puedan presentarse con claridad a las personas que tienen derecho a conocerlos (Villanueva, 2011, pág. 64), comprendiendo el conjunto de mecanismos que aseguran la igualdad del acceso a la información de parte de los ciudadanos (*en el caso de las compras públicas*) y la posibilidad de acceder a las actividades que se desea conocer (Andrade & Yedra, 2007, pág. 2).

El concepto de transparencia suele asociarse a la rendición de cuentas, con el acceso a la información en el sector público (Arellano & Lepore, 2009, pág. 321). Sin embargo, esta traducción inexacta de *accountability*, la entendemos como el sistema que obliga a los servidores públicos a reportar el detalle de sus actos, de sus actividades y de sus resultados. No obstante, la transparencia va más allá de la publicación de documentos, debiendo ser de calidad y clara, teniendo una congruencia con la información y siendo de fácil acceso a la población (Hofbauer & Cepeda, 2011, págs. 37, 38).

2.3 LAS COMPRAS PÚBLICAS A NIVEL INTERNACIONAL

Las adquisiciones públicas a nivel mundial han ido generalizando la utilización de plataformas digitales para las transacciones de sus bienes o servicios. Países como Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, o Uruguay, realizan sus adquisiciones a través de plataformas digitales con el objetivo de centralizar sus procesos (Naciones Unidas, 2012, pág. 10).

A nivel internacional existen mecanismos de comunicación que promueven espacios de intercambio entre países en torno a temáticas común y lecciones aprendidas en procesos de compras públicas. Ejemplo de esto es la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (*RICG*), conformada por 32 países, que promueve intercambios de información y las buenas prácticas en temas de adquisiciones públicas entre los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA)⁶.

2.3.2 ¿Qué principios resguardan las compras públicas a nivel internacional?

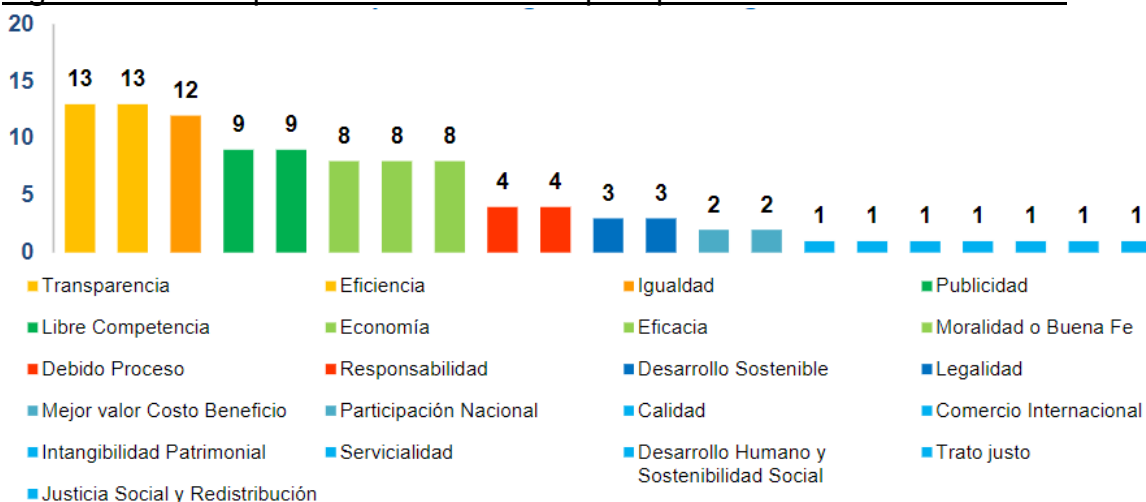
En 2016, el Banco Interamericano de Desarrollo comparó normativamente los principios rectores de las adquisiciones públicas en 12 países⁷ junto con los principios que rigen las políticas del BID⁸, generando una muestra de 13 organismos. La transparencia y la eficiencia son principios compartidos por todos los miembros del estudio. La libre competencia (también llamada libre concurrencia o libre participación), por su parte, no es consagrada unánimemente a nivel normativo como un principio rector de los procesos de compras en la comparación internacional.

⁶ (Resolución AG/RES. 2894 (XLVI-O/16), 2017).

⁷ Ecuador, México, Chile, Argentina, Brasil, Perú, Bolivia, Costa Rica, Jamaica, Guyana, Honduras y Panamá.

⁸ BID enunciada consideraciones generales orientadas al desarrollo de los procesos de contratación (Benavides, M'Causland, Flórez, & Roca, 2016, pág. 7).

Figura N°2: Principios esenciales en compras públicas a nivel internacional



(Benavides, M'Causland, Flórez, & Roca, 2016, pág. 6).

2.3.3 Procedimientos de adquisición utilizados en legislaciones latinoamericanas

La Licitación Pública a nivel latinoamericano es la norma general de contratación. Países como Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil (*Concorrência*), Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, utilizan los procesos concursables para el abastecimiento de los bienes o servicios a los organismos del Estado. (Correa, 2002, págs. 83, 99).

Si bien los procedimientos de adquisiciones a través de mecanismos concursables de participación se utilizan como norma general a nivel internacional, actualmente la discusión radica en la ventaja de internacionalizar los mercados de compras públicas, y la necesidad de permitir la entrada a nuevos oferentes, lo que generaría mayor competencia y una mayor eficiencia en la asignación de recursos. Sin embargo, no todos los países pueden competir en igualdad de condiciones en mercados internacionales, por lo que los desarrollos relativos influyen fuertemente por las marcadas diferencias en la región (Rozenwurcel & López, 2012, pág. 4).

III. CAPÍTULO 3: DISEÑO METODOLÓGICO

3.1 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Entre 2019 y 2021 se publicaron 346.987 procesos de licitación. De ellos, se adjudicaron 285.302 procesos, obteniendo información para su análisis en 285.252 casos. En 57.645 procesos adjudicados sólo participó un proveedor, por lo que no hubo competencia entre oferentes, lo que equivale a un 20,21% de las licitaciones publicadas en el periodo a analizar. Frente a ello, surge la pregunta central: ¿Qué factores inciden en la competencia de los proveedores en los procesos de Licitación Pública?

Así mismo, respecto a lo anterior, surgen otras interrogantes en torno a la competencia y la transparencia en los procesos de adquisición derivados de Licitaciones Pública, tales como:

- ¿Existen mecanismos de competencia y de transparencia en los procesos de Licitación Pública?
- ¿Quiénes son los participantes, y cuál es la cantidad de procesos que se adjudican respecto al valor total?
- ¿Qué características tienen los proveedores participantes de procesos de Licitaciones Públicas?
- ¿Cuáles son las oportunidades de mejora respecto a la competencia y transparencia en los procesos de Licitación Pública?

3.2 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

3.2.2 *Objetivo General*

- Analizar las características de competencia y transparencia en los procesos de Licitación Pública en los años 2019, 2020 y 2021.

3.2.3 *Objetivos Específicos*

- Revisar los mecanismos de competencia y transparencia en los procesos de adquisición mediante Licitación Pública.
- Analizar la cantidad de participantes en procesos de Licitación Pública, la cantidad de procesos y el porcentaje del valor total que se adjudican.
- Identificar las oportunidades de mejora respecto a la competencia y transparencia en los procesos de Licitación Pública.

3.3 APROXIMACIÓN AL OBJETO DE ESTUDIO

3.3.2 *Tipo de estudio*

El presente estudio es de carácter descriptivo, ya que pretende medir o recoger información de manera conjunta sobre las variables que se investigan, especificando propiedades o características importantes en torno a la competencia y transparencia en los procesos de Licitación Pública, describiendo sus tendencias. Su utilidad radica en mostrar con precisión las dimensiones respecto a dichas variables, basándose en la medición de uno o más atributos del fenómeno de estudio (Hernández Sampieri, Fernández, & Baptista, 2014, pág. 92).

3.3.3 *Enfoque de estudio*

Para efectos investigativos se utilizará un enfoque mixto. El enfoque mixto es multimetódico y utiliza fortalezas tanto de los métodos cuantitativos como cualitativos, combinándolos y tratando de minimizar sus debilidades potenciales. Representa un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de la investigación e implica la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta para realizar inferencias producto de la información recabada, logrando un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio. Los métodos mixtos pueden utilizar evidencia de datos numéricos, verbales, textuales, visuales, simbólicos, y de otras clases para entender los problemas propios del fenómeno a estudiar (Hernández Sampieri, Fernández, & Baptista, 2014, págs. 533, 534).

El enfoque mixto ofrece varias ventajas en torno a su utilización, dentro de los cuales podemos destacar que existe una mayor perspectiva del fenómeno. Se “capitaliza” la naturaleza de manera complementaria de ambas aproximaciones, caracterizando al objeto de estudio mediante números y lenguajes, robusteciendo y expandiendo nuestro entendimiento de la investigación, explorando distintos niveles del problema. Con ello, logramos una mayor variedad de perspectivas: frecuencia, amplitud y magnitud (cuantitativa) y profundidad, complejidad y comprensión (cualitativa). Cada método nos entrega su perspectiva, proporcionando su visión de la realidad. Además, la producción de información es variada, ya que deriva de múltiples observaciones, fuentes y datos, lo que genera una visión más comprensiva y un mayor entendimiento sobre el problema, ya que está ligado a una mayor capacidad de explicación en torno a la recolección, el análisis y la interpretación conjunta de la información. (Hernández Sampieri, Fernández, & Baptista, 2014, págs. 537, 538).

3.4 RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

3.4.2 *Recolección de información cualitativa: Entrevista semiestructurada*

La entrevista semiestructurada se basa en una guía de preguntas o asuntos, en la cual se tiene la posibilidad de precisar conceptos u obtener mayor información. Se presentan los temas que deben tratarse, aunque con la libertad de agregar nuevas interrogantes que surjan durante la sesión. A través de preguntas y respuestas, se logra comunicación y la construcción conjunta de significados en torno a un tema. Las preguntas deben ser abiertas y neutrales ya que se pretende obtener perspectivas, experiencias u opiniones (Hernández Sampieri, Fernández, & Baptista, 2014, págs. 403, 404).

En la entrevista cualitativa se busca el conocimiento expresado en el lenguaje, no se encamina a cuantificar, ya que pretende conseguir relatos matizados en torno a la experiencia y conocimiento del entrevistado. Se justifica la utilización de una entrevista semiestructurada, ya que, el entrevistador debe animar al

entrevistado a describir con la mayor precisión posible lo que experimenta, obteniendo de ese modo relatos exhaustivos de situaciones y acontecimientos en torno al tema. Dicha entrevista se centra en temas particulares, mediante preguntas abiertas en torno al tema de la investigación. No es ni una conversación cotidiana abierta ni un cuestionario cerrado (Kvale, 2011, págs. 34, 35).

Las entrevistas se realizaron de manera presencial o virtual, dependiendo de la disponibilidad del entrevistado. Dichas entrevistas fueron grabadas (previa autorización) mediante su consentimiento verbal y escrito a través del formulario de “*Consentimiento Informado Entrevistas Magíster en Gobierno y Gerencia Pública*”. Posterior a ello, fueron transcritas para ser sometidas al proceso de análisis y sistematización de los contenidos.

3.4.3 Actores claves a entrevistar

Respecto a las temáticas planteadas en torno a la competencia y la transparencia en los procesos concursables de Licitación Pública, el presente estudio consideró actores clave que confluyen en los procesos de adquisición: organismos compradores (Gobierno Central, Municipalidades, Corporaciones Municipales), proveedores del Estado que no participen de procesos de Licitación Pública pero sí de otros mecanismos de adquisición y funcionarios de entidades investigadoras y académicas. El criterio de selección corresponde a una muestra por conveniencia, esto por la accesibilidad a la información en consideración de los recursos disponibles (Valles, 1999, pág. 91) (Hernández Sampieri, Fernández, & Baptista, 2014, pág. 390). Los entrevistados y el detalle se expone a continuación:

Tabla 1: Actores claves

N° Entrevistas	Tipo de actores	Actores claves a entrevistar
3	Compradores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jefatura Departamento de Compras Ministerio de Medio Ambiente (<i>Gobierno Central</i>). ▪ Jefatura Departamento de Compras Municipalidad de Providencia (<i>Municipal</i>). ▪ Directora de Administración y Finanzas Corporación Municipal de San Miguel (<i>Corporación Municipal</i>).
3	Proveedores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Representante Legal GR Importaciones. ▪ Representante Legal de Lovick. ▪ Ejecutivo Comercial AMU S.P.A.
2	Entidades investigadoras y académicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Académico Universidad Central, Daniel Fredes. ▪ Investigador Fundación Observatorio Fiscal, José Mora.

3.4.4 *Recolección de información cuantitativa: estadística descriptiva, relación entre variables*

La metodología cuantitativa corresponde a una técnica para estudiar cualquier tipo de comunicación de manera objetiva y sistémica, cuantificando los contenidos y sometiéndolos a análisis. Los datos deben resumirse, codificarse y prepararse para el análisis. Hay que recordar dos cuestiones esenciales: que son representaciones de la realidad y que se deben interpretar en su contexto (Hernández Sampieri, Fernández, & Baptista, 2014, págs. 252, 270).

La recopilación de la información corresponde a datos extraídos de la plataforma www.datosabiertos.chilecompra.cl y sus fuentes de información son de carácter primario. Dicha información es representativa, ya que se dispone de datos para todos los procesos de Licitación Pública efectuados en el periodo a analizar. El horizonte de la evaluación comprende una temporalidad en 3 años entre 2019 y 2021 para, eventualmente, incluir la renovación de contratos a 24 o 36 meses.

La población corresponde a la totalidad de las Licitaciones Públicas publicadas entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2021 para los 946 organismos compradores. La plataforma permite la descarga mensual de la información, la cual se debe codificar y priorizar aquellos campos que son de mayor utilidad para los efectos investigativos. El objeto de la base de datos es claro y corresponde a la identificación de la información derivada de los procesos de Licitación Pública. La base de datos individualiza características propias de la adquisición (ID de identificación, descripción, tipo de licitación, organismo comprador, fechas, y otros), como del proceso (cantidad de participantes, proveedores oferentes y proveedor adjudicado).

Se caracterizaron las variables de proveedores oferentes y proveedores adjudicados mediante un histograma, representando gráficamente la frecuencia de los casos para analizar su distribución (Hair, Anderson, Tatham, & Black, 1999, pág. 33). Se utilizaron medidas de tendencia central, también conocidas como medidas de posición, y que refieren al punto medio de la distribución. Además, se analizó la dispersión de su distribución respecto a la concentración de sus datos (Levin & Rubin, 2004, pág. 58)

IV. CAPÍTULO 4: CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 COMPRAS PÚBLICAS EN CHILE (1927-2003)

Mediante el Decreto con Fuerza de Ley N°2.925, de fecha 30 de diciembre de 1927, del Ministerio del Interior, se crea la Dirección General de Aproveccionamiento del Estado (DAE). Dicho organismo, se encargaba de la adquisición, el almacenamiento y la distribución de los elementos necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos, a excepción de las adquisiciones dependientes de las Fuerzas Armadas y de la Junta de Servicio Judicial. Su creación permitió un mayor control de las adquisiciones del gobierno debido a la centralización de las compras en un solo servicio, posibilitando la disminución en el valor de ciertos bienes y servicios (Dirección de Aproveccionamiento del Estado, SF, págs. 6, 18).

En los años 1990's un nuevo proyecto de modernización del Estado marcó a los gobiernos de la Concertación. Entre 1990-2000 tuvo lugar un proceso de identificación e implementación de medidas tendientes a mejorar la gestión pública (Figueroa, Olavarría, & Navarrete, 2011, pág. 2). En 1998, el Comité de Modernización de la Gestión Pública publicó el Programa de Reforma al Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público, que diagnosticó una serie de falencias que atentaban contra la libre competencia, lo que provocaba importantes pérdidas económicas (Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 1998, págs. 2, 3). En 1999, se cumple con la primera de las iniciativas impulsadas por dicho programa y se crea un Sistema de Información de Compras y Contrataciones, identificándose en el artículo 1° del Decreto N°1312 de 1999, del Ministerio de Hacienda. En su primera fase, entre enero de 2000 y octubre de 2002, los esfuerzos públicos se centraron en implementar un sitio electrónico de información y difusión sin desarrollar una política pública sobre compras. En la segunda fase, iniciada en noviembre de 2002, se elaboró una política pública respecto a adquisiciones estatales, retomando y ampliando los componentes

originales del Programa de Reforma al Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público (transparencia y probidad, resguardo de los recursos fiscales, acceso y libre competencia y, rendición de cuentas). A partir de ello, el término Chile Compras comenzó a utilizarse para todo el sistema, donde la plataforma web se transformó en una pieza clave (Hussmann, 2004, pág. 13).

4.2 DIRECCIÓN DE CHILE COMPRAS (2003-)

Tras el ingreso del mensaje presidencial N° 9-341 en 1999, el debate respecto a la organización de un sistema de adquisiciones públicas se centró en la responsabilidad de las entidades en relación al gasto y la gestión pública, pudiendo identificar dos ámbitos: primero, la necesaria interacción entre las entidades que adquieren y los órganos encargados de ejercer control contable y legal y, segundo, una mayor responsabilidad y transparencia que se debe asignar a las entidades respecto a cómo realizan sus gastos (Biblioteca del Congreso Nacional, 2018, pág. 4). La discusión parlamentaria se llevó a cabo a través de los siguientes hitos:

Tabla 2:

Principales actividades en la discusión legislativa mensaje presidencial N°9-341

Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados			
<i>Fecha</i>	<i>Sesión</i>	<i>Legislatura</i>	<i>Tramitación</i>
27/10/1999	17	341	▪ Inicio del proyecto de Ley a través de mensaje presidencial N°9-341
06/07/2001	14	344	▪ Primer informe de Comisión de Hacienda
24/07/2001	22	344	▪ Oficio de la Corte Suprema
31/07/2001	21	344	▪ Discusión en sala
03/05/2002	17	346	▪ Segundo informe de Comisión de Hacienda
14/05/2002	21	346	▪ Discusión en sala
14/05/2002	2	347	▪ Oficio de Cámara de origen a Cámara revisora
Segundo Trámite Constitucional: Senado			
21/05/2002	-	-	▪ Envío de oficio a la Corte Suprema
17/06/2002	7	347	▪ Oficio de la Corte Suprema
18/11/2002	20	348	▪ Primer informe de Comisión de Constitución
16/12/2002	20	348	▪ Primer informe de Comisión de Hacienda
07/01/2003	22	348	▪ Discusión en sala

10/03/2003	-	-	▪ Boletín de indicaciones
12/05/2003	49	348	▪ Segundo informe Comisión de Hacienda
13/05/2003	49	348	▪ Segundo informe Comisión de Hacienda
14/05/2003	51	348	▪ Discusión en sala
15/05/2003	78	348	▪ Oficio de Cámara revisora a Cámara de origen
Tercer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados			
15/05/2003	79	348	▪ Discusión en sala
16/05/2003	80	348	▪ Discusión en sala
16/05/2003	55	348	▪ Oficio de Cámara de origen a Cámara revisora
Trámite Tribunal Constitucional			
16/05/2003	-	-	▪ Oficio de Cámara de origen a Ejecutivo
10/06/2003	-	-	▪ Oficio al Tribunal Constitucional
18/06/2003	12	349	▪ Oficio del Tribunal Constitucional
Trámite Finalización: Cámara de Diputados			
02/07/2003	-	-	▪ Oficio de Cámara de Diputados al Ejecutivo
Publicación en el Diario Oficial			
11/07/2003	-	-	▪ Ley N°19.886

Fuentes: (Biblioteca del Congreso Nacional, 2018, págs. 3,115), (Biblioteca del Congreso Nacional, 2018, págs. 3,168), (Biblioteca del Congreso Nacional, 2018, págs. 3,15), (Biblioteca del Congreso Nacional, 2018, págs. 3,38), (Biblioteca del Congreso Nacional, 2018, págs. 3,17), (Biblioteca del Congreso Nacional, 2018, págs. 3, 20).

4.2.2 Marco regulatorio

La normativa que rige los procesos de adquisiciones establece reglas que garantizan la imparcialidad de las ofertas y la transparencia en la toma de decisiones, no obstante, no existen mecanismos específicos que permitan corroborar la presencia efectiva de competencia en el mercado de las compras públicas en el país (Chile Transparente & Observatorio del Gasto Fiscal en Chile, 2019, pág. 6). Los procedimientos de compras están regulados por:

- Ley N°19.886 (*primer orden*)
- Decreto Supremo 250 –*Reglamento*- (*segundo orden*)
- Directivas de Chile Compras (*tercer orden*)
- Condiciones del uso del sistema (*tercer orden*)

— Manual de Procedimientos Interno de cada institución (*tercer orden*).

4.2.3 *Ley N°19.886 y Reglamento: Consideraciones iniciales*

Con fecha 11 de julio de 2003, se promulgó la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, Ley N°19.886. Este nuevo modelo se sustentó en reglas claras y uniformes, a través de un sistema de pesos y contrapesos en conjunto con la utilización masiva de tecnologías de información, ligado a la virtualidad de los procesos.

Su principal objetivo es regular los procesos de compras y adquisiciones que soliciten los organismos del Estado, estableciendo las reglas para que todos los potenciales proveedores conozcan las oportunidades de acceso y la normativa aplicable a cada uno de los posibles tipos de adquisición.

Con fecha 09 de marzo de 2004, se promulga el Decreto Supremo N°250 del Ministerio de Hacienda, que aprueba el Reglamento de la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. En él se fijan normas y se establecen regulaciones aplicables a los contratos celebrados, a título oneroso, para el suministro de bienes y servicios, disponiendo de reglas claras en el ámbito de las compras públicas y en igualdad de oportunidades para los oferentes (concurabilidad, transparencia, probidad).

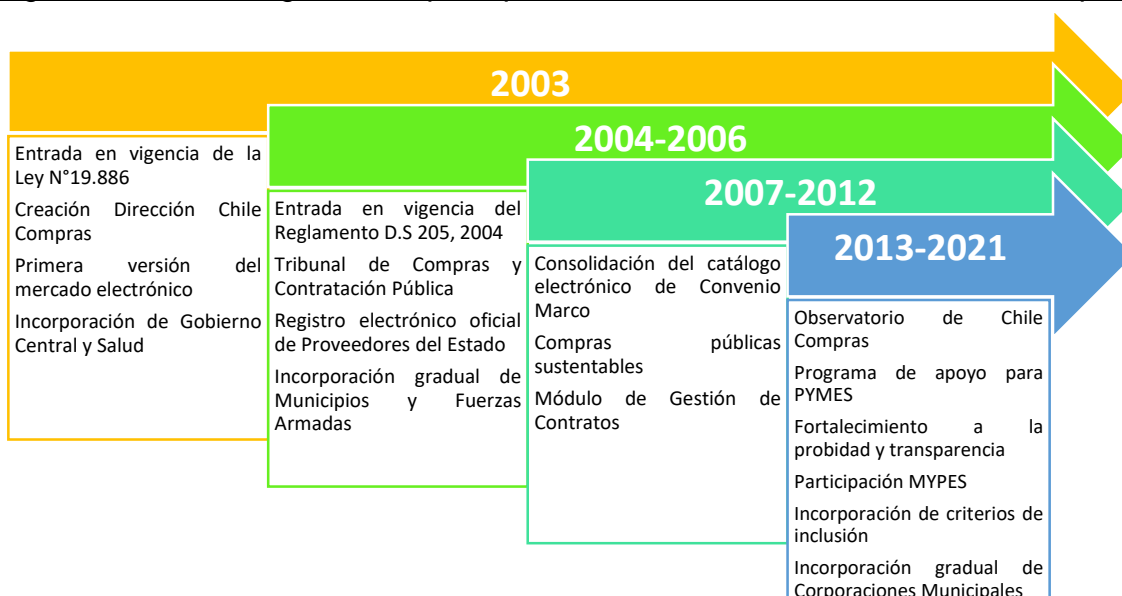
Con la publicación de la Ley N°19.886 y su Reglamento, se regulan los elementos básicos del nuevo sistema de compras y contrataciones, donde los oferentes pueden participar a través de una modalidad electrónica, accediendo de manera gratuita a las oportunidades de negocios emanadas de los organismos del Estado, de forma transparente, competitiva y de libre acceso.

Con ello, se establece lo siguiente:

— La creación de una institución responsable de la regulación y operación del mercado de las compras públicas en Chile (*Dirección de Compras y Contrataciones –Dirección ChileCompra-*).

- La creación del mercado electrónico Chile Compra (www.chilecompras.cl – www.mercadopublico.cl).
- La creación y regulación de un registro electrónico oficial de proveedores (www.chileproveedores.cl).
- Sistemas de catálogos establecidos de compra, Convenio Marco.
- Un tribunal administrativo exclusivo para casos de contratación pública (www.tribunaldecontratacionpublica.cl) (Organización de los Estados Americanos, 2008, pág. 3).

Figura N°3: Cronología de los principales hitos de la Dirección de Chile Compras



Fuente: (Dirección Chile Compras, 2016, pág. 1).

4.2.4 Principios Esenciales

La Ley N°19.886 y su Reglamento dentro de su normativa interna, identifican a lo menos 11 principios esenciales que deben regular todo proceso de contratación, con el fin de cumplir sus objetivos y reglamentar las compras del sector público. De sus principios podemos identificar los siguientes:

- **Uniformidad:** Este principio busca que las reglas sean iguales para todos los proveedores independiente cual sea organismo comprador. Se busca garantizar que la regulación de los procesos de compra sea igual para todos.

- **Flexibilidad:** Reglas generales para las adquisiciones (*entiéndase como norma general Convenio Marco y Licitación Pública*) pero también incluye excepciones, como pueden ser procesos más expeditos (*Compra Ágil*) o procesos no competitivos (*Trato Directo*).
- **Transparencia:** Este es el principio más importante. Los procesos deben ser transparentes en todas sus etapas. La información contenida es de uso público debiendo informarse en el portal de información.
- **Virtualidad:** Con la creación de la plataforma transaccional *www.mercadopublico.cl* todos los procesos se realizan de manera electrónica. De este modo, se evita presencialmente que los proveedores deban ofertar en las dependencias, pudiendo, eventualmente, adjudicar a proveedores que no necesariamente pertenecen al mismo territorio regional, accediendo a la competencia de los oferentes.
- **Eficiencia:** Se busca una mayor calidad de bienes al menor costo posible.
- **No formalización:** Los procesos sólo deben solicitar la información y documentación necesaria para la puesta en marcha o evaluación del proceso. Se debe solicitar solo lo indispensable, ya que los procesos deben primar por su sencillez y eficacia (*artículo 13 Ley N°19.886*) en torno a la postulación.
- **Legalidad:** Existe un ordenamiento jurídico establecido que se refleja en la Ley N°19.886 y el D.S 250 de 2004.
- **Idoneidad de los contratistas:** Los proveedores pueden ser personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras. Sin embargo, existen temáticas en las que necesita mayor especificación en sus labores velando por la confianza y su experiencia. Motivo por el cual se crea el Registro de proveedores consagrado en el artículo 4° Ley N°19.886.
- **Estricta sujeción a las bases:** Los procesos deben evaluarse según lo contemplado en bases, sin modificaciones. No pueden existir modificaciones posteriores al cierre del proceso. Esto se consagra en el artículo 10 inciso 3 Ley N°19.886.

- **Igualdad de los oferentes:** Según el artículo 6° Ley N°19.886 cualquier persona, natural o jurídica, es un potencial contratante del Estado, por lo que las bases no pueden ser discriminatorias en ningún tipo, sin actuaciones discrecionales donde se permita la participación sólo de algunos.
- **Libre Concurrencia:** Busca garantizar la igualdad de acceso a las contrataciones del Estado, donde no es posible limitar la participación a los procesos por razones externas a la naturaleza de la contratación, consagrándose en el artículo 8° bis de la Ley N°18.575.

4.2.5 Directivas de Chile Compras (tercer orden)

La Dirección de Compras y Contrataciones en conformidad con su función asesora identificada en el artículo 30, letra a) de la Ley N°19.886 y en el artículo 104 bis del Reglamento, formula orientaciones para las diferentes etapas de los procesos de contratación con el objetivo de dar cumplimiento a la normativa vigente. Sus lineamientos no son vinculantes para los órganos públicos y sus proveedores, sin embargo, su adhesión favorece las buenas prácticas con la finalidad de facilitar una mejor gestión de los procesos, asegurando el cumplimiento de los principios establecidos tanto en la Ley como en el Reglamento y el respeto por el marco legal vigente (Dirección Chile Compras, 2018, pág. 2).

4.2.6 Condiciones del uso del sistema (tercer orden)

Dentro de las funciones principales de la Dirección de Compras y Contrataciones se encuentra la administración del Sistema de Información www.mercadopublico.cl, estando facultada para establecer políticas y condiciones sobre su uso, con el objetivo de crear valor en el mercado de las compras públicas a través del desarrollo de políticas e iniciativas que favorezcan la confianza y la eficiencia. Esto se identifica en el artículo 30, letra h) de la Ley N°19.886 (Dirección Chile Compras, 2015, pág. 2).

4.2.7 *Manual de Procedimientos Internos de cada institución (tercer orden)*

Para efectos de la utilización del Sistema de Información las entidades deberán elaborar un Manual de Procedimientos ajustándose a lo dispuesto tanto en la Ley como en su Reglamento, debiendo ser publicado en la plataforma, donde deberán indicar temas como: la planificación en compras respecto a la organización del abastecimiento en la institución (responsables y competencias requeridas), selección de los procedimientos de adquisición (planificación), formulación de bases, los criterios de evaluación, el mecanismo de recepción de bienes o servicios, procedimientos de pago, entre otros. Con ello, se busca identificar, planificar y priorizar las adquisiciones a realizar en un año calendario, distribuyendo anualmente el presupuesto e instruyendo a los funcionarios de su información, lo que permitirá enterarse y responsabilizarse de su gestión en los procesos (Dirección de Chile Compras, 2007, págs. 2, 3).

4.2.8 *Otras normas jurídicas que resguardan las compras públicas y la competencia*

— **Ley N°18.575 (1986).** *Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.* Indica normas que impiden la contratación de familiares en búsqueda de mejores condiciones de competencia y participación (*eficiencia, transparencia, control, probidad y transparencia administrativa*).

Los funcionarios deben dar cumplimiento al principio de probidad administrativa, que consiste en observar una conducta funcionaria intachable, un desempeño honesto y leal con preminencia del interés general sobre el particular (artículo 54). Regula los requisitos de ingreso a la Administración del Estado (artículo 56).

— **Ley N°20.880 (2015).** *Ley sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Interés.* Previene conflictos de interés en los cargos de la Administración Pública (probidad y transparencia).

Indica quienes deberán ceder o renunciar a su participación en la propiedad en empresas posibles proveedoras del Estado (artículo 45).

- **Ley N°18.834** (1989). *Estatuto Administrativo*. Igualdad de oportunidades, regulación del empleo público y dignidad en la función pública (probidad, responsabilidad).

Será obligación de cada funcionario (...) denunciar hechos de carácter irregular, especialmente de aquéllos que contravienen el principio de probidad administrativa (artículo 55).

- **DFL N°1** (2004). *Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Decreto Ley N°211, que Fija Normas para la Defensa de la Libre Competencia* (libre competencia).

Se considerarán, entre otros, como hechos, actos o convenciones que tienden a impedir la libre competencia, por ejemplo: las prácticas que involucren a competidores entre sí y que consistan en fijar precios, limitar la producción o **afectar resultados de procesos de Licitación** (artículo 3°).

4.3 TIPOS DE CONTRATACIÓN

El marco normativo divide las contrataciones en procesos concursables y procesos excepcionales. Dependiendo de las características que revista la adquisición el organismo comprador deberá seleccionar y justificar el mecanismo de contratación más adecuado.

Actualmente existen 6 modalidades de adquisición de bienes y servicios dentro del Sistema de Información de Mercado Público, concursales o excepcionales. Dentro de los mecanismos concursales de participación, se encuentra el Convenio Marco⁹, modalidad de adquisición en la cual se establecen precios y condiciones de compra de diversos bienes y servicios por medio de una Licitación Pública entre los proveedores y la Dirección de Chile Compras,

⁹ Artículo 14 y 14 bis del Reglamento D.S 250, 2004.

permitiendo que se disponga de un catálogo electrónico de productos (Tienda Express); la Licitación Pública¹⁰, procedimiento administrativo de carácter concursal; la Licitación Privada¹¹ procedimiento de carácter concursal donde se invita a participar a determinados oferentes; la Compra Ágil¹² como tipo de contratación directa, previo requerimiento de un mínimo de tres cotizaciones a través del Sistema de Información, en contrataciones iguales o inferiores a 30 UTM y las Compras Coordinadas¹³, donde dos o más entidades regidas por la Ley N°19.886 agregan demanda mediante un procedimiento competitivo de adquisición. También existen procesos excepcionales de contratación no concursables denominados Trato Directo¹⁴ siempre y cuando se den y demuestren las circunstancias que hacen aplicable alguna de las causales definidas en el artículo 10 del Reglamento o artículo 8° de la Ley N°19.886. El presente documento centra su foco en los procesos de Licitación Pública.

4.3.2 Licitación Pública (artículo 5°, 6°, 7° de la Ley N°19.886)

Según el artículo 2°, inciso 2 del Reglamento de la Ley N°19.886, la Licitación Pública es un *“procedimiento administrativo de carácter concursal mediante el cual la Administración realiza un llamado público, convocando a los interesados para que, sujetándose a las bases fijadas, formulen propuestas, de entre las cuales seleccionará y aceptará la más conveniente”*.

Respecto a estas *“bases fijadas”* debemos definirlas según el artículo 2°, inciso 3 del Reglamento como *“documentos aprobados según la autoridad pertinente por institución, que contengan los requisitos, condiciones y especificaciones, establecidos por la entidad licitante, que describen los bienes y servicios a contratar y regulan el Proceso de Compras y el contrato definitivo.*

¹⁰ Artículo 5°, 6°, 7° de la Ley N°19.886.

¹¹ Artículo 8 de la Ley N°19.886.

¹² Artículo 10 bis del Reglamento D.S 250, 2004.

¹³ Artículo 2° numeral 39 del Reglamento D.S 250, 2004.

¹⁴ Artículo 8° de la Ley N°19.886, artículo 10 del Reglamento D.S 250, 2004.

Incluyendo las Bases Administrativas y Bases Técnicas". Su objetivo, fijado en el artículo 20 inciso 1 de la Ley N°19.886, es "*establecer las condiciones que permitan alcanzar la combinación más ventajosa entre los beneficios del bien o servicio y todos sus costos asociados, presentes o futuros*". Estas condiciones no podrán establecer diferencias arbitrarias entre los proponentes, ni solo atender al precio de la oferta. Lo que busca, entonces, no es sólo el precio más económico, sino que, en el conjunto de todos los aspectos solicitados, sea la combinación más ventajosa a los intereses de la institución.

Para que la información respecto al proceso esté contenida, deben tener, según el artículo 22 del Reglamento, como mínimo, lo siguiente:

- Requisitos y condiciones para la aceptación de sus ofertas.
- Especificaciones de los bienes y/o servicios del requerimiento.
- Etapas y plazos del proceso.
- Condiciones, plazos y la forma en la que se comprometen los pagos (*Interoperatividad entre el portal www.mercadopublico.cl y la Tesorería General de la República para organismos del nivel central*).
- Plazo de entrega del producto, o de ejecución del servicio.
- Monto, glosas e información de las Garantías que la entidad exija a los oferentes.
- Los criterios objetivos para evaluar las ofertas, con determinados documentos en caso de existir.
- Suscripción de Contrato o Acuerdo complementario (*o aceptación de la OC según artículo 63 del reglamento*).
- Los medios para acreditar si el proveedor adjudicado registra saldos insolutos de remuneraciones o cotizaciones de seguridad social.
- Designación de las comisiones evaluadoras.
- La determinación de las medidas a aplicar en los casos de incumplimiento, las causales expresas y el procedimiento para su aplicación.

Además de carácter opcional, el artículo 23 del Reglamento, permite a las entidades compradoras solicitar lo siguiente:

- Prohibición de subcontratar.
- Criterios y ponderaciones en materias de alto impacto social, como: cumplimiento de normas que privilegien el medioambiente, la contratación de personas en situación de discapacidad o de vulnerabilidad social y de desarrollo inclusivo, de impulso a las empresas de menor tamaño, descentralización y desarrollo local.
- Otra materia que no se contradiga con las disposiciones contenidas en la Ley de Compras y el Reglamento.

4.4 EL VALOR ECONÓMICO DE LAS COMPRAS PÚBLICAS

El Estado destina cada año cerca de US\$13 mil millones de dólares (USD) al mercado de la Compras Públicas. Esto, equivale a aproximadamente a 4,6% del PIB anual (Fiscalía Nacional Económica, 2019, pág. 1).

Según información de Datos Abiertos de Chile Compra, en 2019 se gastó \$8.121.517.274.517.- (CLP) en 2.276.100 procesos de adquisición, lo que equivale a US\$11.548.549.270,55.- (USD)¹⁵. En 2020 se gastó \$8.962.717.138.080.- (CLP) en 1.621.658 procesos de adquisición, lo que equivale a US\$11.314.133.504,27.- (USD)¹⁶. En 2021, se gastó \$9.836.701.995.707.- (CLP) en 1.646.443 procesos de adquisición, lo que equivale a US\$12.958.886.526,55.- (USD)¹⁷.

4.5 OFERENTES PARTICIPANTES EN LICITACIONES PÚBLICAS

Anualmente se publican más de 30.000 procesos de Licitación Pública por los diversos organismos públicos que se acogen a la Ley N°19.886. A partir de 2023 se espera que la cantidad de procesos vaya en aumento, ya que con fecha 29 de

¹⁵ Valor dólar americano promedio en 2019 \$703,25.- (CLP).

¹⁶ Valor dólar americano promedio en 2020 \$792,16.- (CLP).

¹⁷ Valor dólar americano promedio en 2021 \$759,07.- (CLP).

noviembre de 2021 a través del Dictamen N° E160316/2021 de la Contraloría General de la República, se indica que las Corporaciones Municipales se encuentran sujetas a las regulaciones establecidas en la Ley de Compras, motivo por el cual, a partir del segundo semestre de 2022, sus procesos deberán acogerse a la normativa vigente y realizarse a través del Sistema de Información de Mercado Público.

Sin embargo, y a pesar de la cantidad de procesos concursables de adquisición, la participación de los oferentes es limitada. En 54.675 de 285.252 procesos de licitación adjudicados sólo hubo un proveedor participante, lo que equivale al 20,21% del total de Licitaciones Públicas realizadas. En otras palabras, en 1 de cada 5 procesos adjudicados no hubo competencia de oferentes.

V. CAPÍTULO 5: ANÁLISIS Y RESULTADOS

5.1 RESULTADOS

Análisis crítico de la base de datos

- El objetivo central de la base de datos corresponde a la identificación de los procesos de Licitación Pública individualizando los datos del proveedor, su monto y fecha de adquisición.
- El sistema está integrado y proviene directamente de la información de *www.mercadopublico.cl*, sin embargo, no se vincula, por ejemplo, con el Registro de Proveedores (art. 4, Ley 19.886), u otros sistemas de información, principalmente en lo referente a la información de los proveedores.
- El portal *www.datosabiertos.chilecompra.cl* permite la descarga de Licitaciones Públicas de manera mensual, evitando la manipulación innecesaria de datos.
- Potencialmente la base de datos podría incluir la identificación del tamaño de la empresa, o información sobre proveedores adjudicados anteriormente en rubros similares o idénticos. Así, se podrían analizar los procesos, sus relaciones o alguna otra información que pueda ser relevante. Otra opción, podría ser integrar datos provenientes del Servicio de Impuestos Internos, respecto al tamaño de la empresa, su cantidad de transacciones, o temas de interés.
- Al descargar la base de datos su único formato disponible es Excel. El documento se encuentra como archivo comprimido. La plataforma no da posibilidad de descargar archivo en una extensión distinta, ni agrega diccionario de variables.
- No existe variable única de identificación. “Código Externo” representa el ID del proceso de licitación, donde se observa el prefijo del organismo comprador, el número correlativo de procesos licitatorios, y su identificación

por monto, junto con el año. Sin embargo, cada fila de la base de datos identifica una oferta distinta, diferenciándose bajo el ID de licitación.

— La base de datos incluye Licitaciones Públicas en todos sus estados.

Metadatos

Idioma	Español
Total de variables	105 / 22 utilizadas para análisis
Unidad de análisis (cantidad total de ofertas recibidas en procesos de Licitación)	6.302.474
Enlace web de la publicación	https://datosabiertos.chilecompra.cl/Home/DescargaHistorico
Organismo que controla la base de datos	Chile Compra – Datos Abiertos
Formato	Excel
Actualización de la información	Diariamente entre 12:00 a 14:00

— La base de datos es una elaboración propia en torno a los datos extraídos de *www.datosabiertos.chilecompra.cl*. Se realiza la descarga para los 12 meses de los años 2019, 2020 y 2021.

— La plataforma se actualiza diariamente entre las 12:00 a 14:00 horas. Sin embargo, no es posible adicionar información sobre procesos de Licitación Pública de meses anteriores, ya que corresponden a otro día/mes de información.

Entrevistas semiestructuradas

Para los efectos cualitativos, en torno a la recolección de información a través de entrevistas semiestructuradas, se sostuvo conversación con 8 diferentes actores, segregados por: organismos compradores (Gobierno Central, Municipalidades, Corporaciones Municipales), proveedores del Estado que no participen de procesos de Licitación Pública pero sí de otros mecanismos de adquisición, y funcionarios de entidades investigadoras y académicas.

De los organismos compradores, se entrevistó a Paula Valero Peña, del Ministerio de Medio Ambiente; a Sebastián Gaete Vega, de la Municipalidad de Providencia; y a Camila Contreras Gómez, de la Corporación Municipal de San Miguel. Respecto a los proveedores del Estado, se entrevistó a Alejandra Montecinos de Amu Spa, a Soledad Vicencio Lillo de Lovick, y a Camilo Gutiérrez Rojas de GR Importaciones. De parte de los funcionarios de entidades investigadores, participó José Mora, Investigador de la Fundación Observatorio Fiscal, y de entidades académicas, a Daniel Fredes, profesor de cátedra y director del Magíster en Dirección y Gestión Pública de la Universidad Central. El criterio de selección corresponde a una muestra por conveniencia, esto por la accesibilidad a la información en consideración de los recursos disponibles (Valles, 1999, pág. 91) (Hernández Sampieri, Fernández, & Baptista, 2014, pág. 390).

Para indagar los factores que inciden en la competencia de los proveedores en los procesos concursable de Licitación Pública, en primer lugar, es necesario observar el panorama general en torno a su naturaleza.

5.1.2 Panorama general en los procesos de Licitación

Licitaciones Públicas

Entre 2019 y 2021, en el Sistema de Información Mercado Público, se publicaron 346.987 procesos de Licitación Pública, siendo significativamente más numerosas las licitaciones en 2019, donde el 81,35% de ellas se publicaron previo del estallido social de octubre en el país. A partir de marzo 2020, se declaró a nivel mundial la pandemia del COVID 19, por lo que, dada la contingencia, el Gobierno de Chile a través del Oficio Circular N°15 de fecha 09 de abril de 2020 del Ministerio de Hacienda, instruye a los servicios públicos sobre austeridad y eficiencia en el uso de los recursos públicos, lo que daría respuesta a la disminución en los procesos de compra de los años siguientes, y que se reafirma en la diferencia del 24,67% de disminución entre los montos involucrados en procesos de Licitación Pública adjudicados entre 2019 y 2021.

Figura N°4: Monto de adjudicación en los procesos

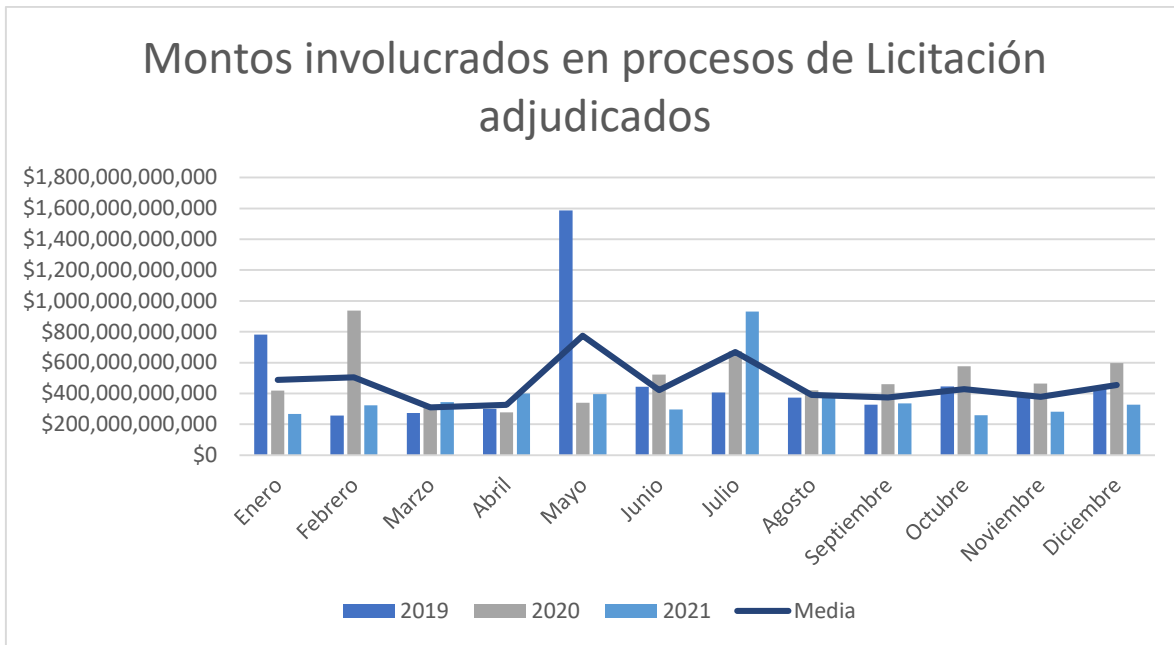


Tabla N°3: Estado de Licitaciones Públicas

Licitaciones Públicas según su estado	2019	2020	2021
Adjudicada	115.689	80.325	89.288
Cerrada	1.828	1.990	5.596
Desierta (o art. 3 ó 9 Ley 19.886)	14.897	11.549	19.432
Revocada	2.289	2.200	1.842
Suspendida	14	19	29
Total	134.717	96.083	116.187

Se deja establecido, que para el año 2019, 2020 y 2021, existen variables en licitaciones adjudicadas que carecían de toda la información para su inclusión en el análisis, principalmente ligado a la correcta identificación de la información del proveedor o información respecto al número de oferentes participantes del proceso, motivo por el cual, se excluyen, para 2019, 5 ofertas, para 2020, 9 ofertas y para 2021, 36 ofertas. Se consideran como válidos para análisis 285.252 procesos de licitación adjudicados.

Tabla N°4: Montos transados en Licitaciones Públicas adjudicadas (pesos chilenos)

	Año 2019	Año 2020	Año 2021
Enero	\$781.562.163.266	\$417.734.183.520	\$266.357.330.962
Febrero	\$255.909.605.266	\$936.926.060.697	\$321.939.593.851
Marzo	\$273.787.010.181	\$310.667.880.195	\$344.723.670.385
Abril	\$299.490.672.640	\$277.735.344.146	\$400.505.040.803
Mayo	\$1.587.612.310.179	\$338.670.592.377	\$395.264.460.171
Junio	\$442.350.637.643	\$522.842.878.513	\$296.349.878.325
Julio	\$405.546.988.471	\$672.679.607.781	\$930.161.120.971
Agosto	\$373.187.590.056	\$420.564.543.971	\$376.601.836.405
Septiembre	\$327.092.046.636	\$460.852.784.129	\$334.845.266.682
Octubre	\$445.852.990.532	\$576.363.583.842	\$258.656.333.788
Noviembre	\$386.804.215.561	\$464.611.840.143	\$280.837.159.010
Diciembre	\$437.922.941.090	\$597.375.771.744	\$326.457.596.896
Total	\$6.017.119.171.521	\$5.997.025.071.058	\$4.532.699.288.249

¿Cómo se clasifican las Licitaciones?

Los procesos de licitación pueden tomar diferentes estados dependiendo de la etapa en la que se encuentren. Estos son:

- a) **Adjudicada:** Proceso que ya se encuentra con una resolución fundada que selecciona a él o los oferentes mejor evaluados.
- b) **Cerrada:** Licitación que ha cumplido el plazo de recepción de ofertas y se realizó la apertura de las ofertas recepcionadas. Se da inicio a la etapa de evaluación.
- c) **Desierta:** Estado de la Licitación a la cual no se presentaron oferentes, o éstas no resultaron convenientes a los intereses de la institución.
- d) **Revocada:** Proceso que se deja sin efecto, el cuál debe formalizarse por resolución fundada.
- e) **Suspendida:** Tramitación suspendida por el Tribunal de Compras mediante resolución judicial.

Cada organismo debe gestionar dentro de la plataforma el cambio de estado de sus procesos, los cuales sólo podrán ser realizados en un plazo máximo de 1 año (Dirección de Chile Compa, 2013, pág. 1).

Los procesos de Licitación Pública se clasifican según sus montos. Para ello, los organismos compradores deben asignar presupuestariamente un valor, y de ello depende, por ejemplo, la cantidad de días de publicación en el Sistema de Información Mercado Público, la solicitud de ciertas boletas que garanticen la seriedad de la oferta o la contratación, la formalización de la adquisición mediante firma de contrato o sólo con emisión de orden de compra, u otros. Estos montos varían mensualmente, ya que se contabilizan en Unidades Tributarias Mensuales. Además, es común que las instituciones generen ciertas delegaciones de facultades, en donde los procesos de mayor cuantía son visados directamente por los funcionarios con mayor responsabilidad en el servicio.

A partir de 2018 los procesos de Licitación Pública inferiores a 100 UTM (L1) se realizan íntegramente dentro del portal de información. Esto, implica que las Bases del proceso se generan digitalmente, incluso su rúbrica (Dirección de Chile Compras, 2018, pág. 1). En 2019 dichas licitaciones son aquellas que tienen mayor coincidencia, con 69.953 adquisiciones. Sin embargo, para 2020 y 2021, los procesos de licitación entre 100 y 1.000 UTM (LE) son los más numerosos dentro de los procesos analizados, con 38.436 procesos en 2020 y 50.086 adquisiciones en 2021. En opinión de los entrevistados, esto puede justificarse por la complejidad técnica/administrativa que puede llevar la digitalización total de los procesos (L1), pudiendo existir dificultades en la revisión y firma de ellos a nivel digital, la poca familiarización de los funcionarios con la plataforma, o por la naturaleza de los procesos los cuales deben comprender montos más altos. Otra de las posibilidades hace relación directamente al costo de la licitación en torno a la valorización de su

gestión interna¹⁸, como causal de Trato Directo. En concordancia con este punto, dentro de las entrevistas realizadas se mencionó la mala utilización de algunas causales de Trato Directo, las cuales, en ocasiones, no configuran la hipótesis necesaria para la invocación de su causal, lo que evitaría la realización de algún proceso concursable.

Cabe destacar, en torno a la información que se recopiló a través de las entrevistas realizadas, que los procesos de licitación que involucran montos más altos no favorecen la participación de las Pymes. Esto se justifica en que por el sólo hecho de participar el oferente debe presentar una boleta de seriedad de la oferta (obligatoria en procesos sobre 2.000 UTM)¹⁹, y en caso de adjudicarse el proceso concursable, se solicita una boleta de garantía de fiel cumplimiento del contrato (obligatorio en procesos sobre las 1.000 UTM)²⁰, en un monto que oscila entre un 5% y un 30% del monto total adjudicado. Esto, inmoviliza sus recursos en comparación a la formalización de la contratación con el envío de la orden de compra y la aceptación de esta por parte del proveedor²¹, sin garantías asociadas. Otro de los factores por los cuales no se favorece la participación de pequeñas empresas en grandes procesos de licitación, según la información recopilada en las entrevistas realizadas, hace relación con la naturaleza del bien o servicio, el grado de especialización que se requiere, el monto inicial de la inversión, el valor final del proceso o las características asociadas a la compra.

Los montos se transan en el 98% de los casos, en pesos chilenos, y se identifican 946 organismos habilitados para realizar procesos de adquisición en el portal. Sólo el “Ministerio de Obras Públicas Dirección General de Obras Publicas

¹⁸ “Cuando el costo de la licitación, desde el punto de vista financiero o de gestión de personas, resulta desproporcionado en relación al monto de la contratación y ésta no supera las 100 Unidades Tributarias Mensuales” Artículo 10, número 7, letra J) (Decreto N°250, 2004).

¹⁹ Artículo 31 (Decreto N°250, 2004).

²⁰ Artículo 68 (Decreto N°250, 2004).

²¹ Artículo 63 (Decreto N°250, 2004).

Dirección de Contabilidad y Finanzas”²² supera los diez mil²³ procesos en la suma de los años analizados.

5.1.3 Revisión de los mecanismos de competencia y transparencia en los procesos de adquisición mediante Licitación Pública

Competencia

Entre 2019 y 2021, según la información extraída, se adjudicaron 285.252 procesos de licitación, de ellos, 57.645 procesos solo tuvieron un oferente, lo que equivale al 20,21% de los procesos de licitación adjudicados y que corresponde al 21,63% de los montos adjudicados en el periodo a analizar²⁴. Por otra parte, 56.116 procesos de licitación solo tuvieron 2 oferentes participantes, lo que equivale al 19,67% de los procesos y que corresponde al 19,00% de los montos adjudicados²⁵. 15.599 procesos tuvieron 3 oferentes, equivalente al 14,70% de los procesos y que corresponde al 14,21% de los montos adjudicados²⁶, mientras que 11.269 licitaciones obtuvieron 4 ofertas, equivalentes al 10,20% de los procesos, y que corresponde al 13,89% de los montos adjudicados²⁷. En consecuencia, el 64,79% de los procesos de licitación pública adjudicados tuvieron entre 1 y 4 oferentes. En un 20,21% de los casos claramente no hubo competencia alguna y en un 54,58% de los casos (procesos entre 1 y 3 oferentes), el número de participantes fue suficientemente bajo como para que pudieran presentarse limitaciones resultantes de procedimientos colusivos, aunque en estos últimos casos ello es una posibilidad, pero no una certeza. Llama la atención, en este caso, que en los procesos con un oferente no siempre es el mismo proveedor que participa, por lo que, eventualmente podrían existir colusiones implícitas a los procesos, donde en algunos casos se

²² “Ministerio De Obras Publicas Direc Cion Gral De Oo Pp Dcyf”

²³ 13.068 procesos de Licitación Pública

²⁴ \$3.579.651.577.475.- (CLP).

²⁵ \$3.143.476.738.944.- (CLP).

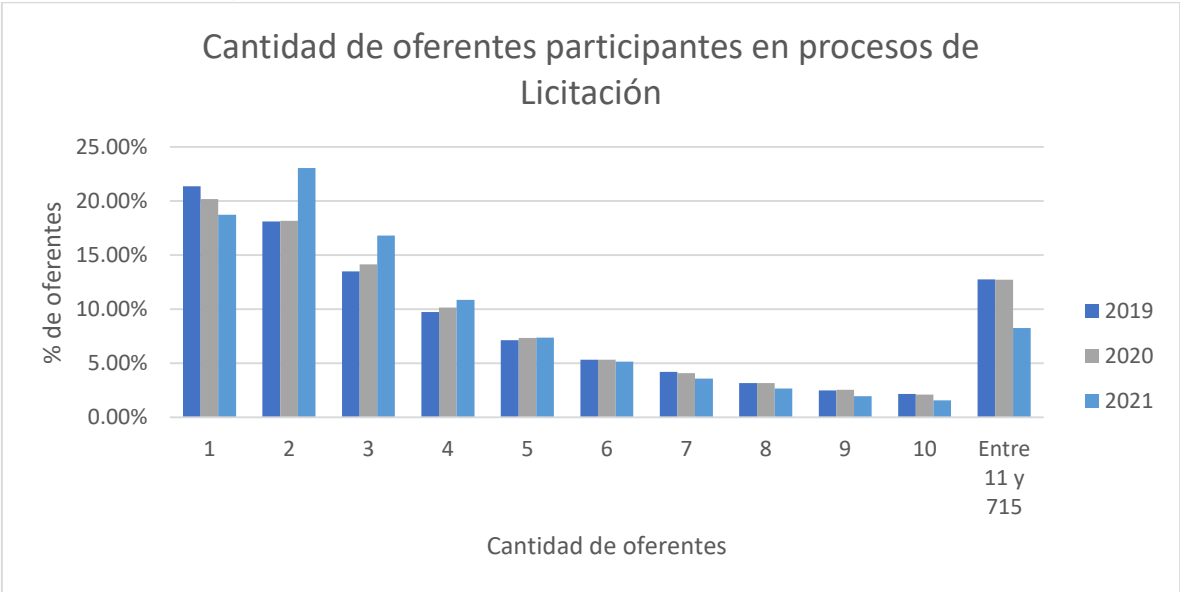
²⁶ \$2.350.669.103.185.- (CLP).

²⁷ \$2.297.750.670.289.- (CLP).

presenten unos, y en otros procesos se presentes los otros. Nuevamente esto es una posibilidad, pero no una certeza.

Si agrupamos la cantidad de proveedores participantes en procesos de licitación, podemos observar que el 88,66% de los procesos de Licitación Pública tienen entre 1 y 10 ofertas. Cabe destacar, a partir del año 2021, existen mayor cantidad de procesos con dos oferentes, lo que va en directa relación con el “Objetivo N°2: Eficiencia Institucional Licitación con dos o menos oferentes” del *Programa de Mejoramiento de Gestión*²⁸. En 2021, en comparación con los años anteriores, existe un aumento de licitaciones con 3 proveedores. Para los casos con 4 proveedores, también existe un aumento, pero más leve. Sin embargo, disminuye en comparación con los años anteriores a partir de los 5 proveedores y, mucho más significativamente, en el tramo entre 1 y 715. Lo que significa que, si bien en 2021 existen mayor cantidad de ofertas con 2 oferentes, los procesos a partir de los 5 oferentes van en disminución.

Figura N°5: Porcentaje de oferentes en procesos de Licitación



²⁸ Decreto Exento N°405, 2020 del Ministerio de Hacienda.

Pero, ¿cuál es la opinión de los entrevistados en torno a la “*competencia*” en los procesos? ¿qué afecta o fomenta la participación según su opinión? En este punto, los análisis tanto de organismos compradores como de entidades investigadoras y académicas coinciden en que, dentro de las problemáticas en torno a la competencia en los procesos de compra, observan las siguientes circunstancias:

1. (In)Capacidad de los organismos compradores de redactar bases de procesos sin barreras de entrada. Falta de profesionalización en los funcionarios de los organismos compradores. Falta de perfeccionamiento de su función. Baja actualización en torno a dictámenes, directivas de Chile Compra o niveles de acreditación de parte de los funcionarios en organismos compradores.
2. Complejidad en las bases de licitación y excesiva documentación para postular u ofertas poco atractivas, lo que disminuye la intención de participar de parte de los proveedores.
3. Ausencia de ofertas automatizadas y desconocimiento del proveedor al ofertar o sobre la información de las bases, ya que cada organismo es libre de redactar sus propios documentos.
4. Boletas de garantía con montos excesivos, desincentivando la participación de Pymes.
5. Alta ponderación de la experiencia previa en subfactores de evaluación, lo que dificulta la adjudicación de nuevos proveedores.

Por otro lado, los proveedores entrevistados identifican dentro de sus desmotivaciones para no postular a procesos:

1. Retraso en los pagos. Si bien desde octubre 2020 los organismos del gobierno central operan con el sistema de pago centralizado de sus procesos, aún evidencian oportunidades de mejora, principalmente para Municipalidades y Corporaciones Municipales.

2. Montos poco atractivos y excesiva documentación solicitada para poder participar (documentos, certificados, cartas, títulos, fichas técnicas, otros).
3. Consideración de que algunos procesos están dirigidos a determinados oferentes o procesos “arreglados”, lo que desincentiva el hecho de postular.
4. Evitar “perder el tiempo” sabiendo que el proceso de adquisición no le será adjudicado.

Transparencia

“La transparencia hizo que la Ley de Compras existiera, ya que anterior a su implementación, los procesos eran muy oscuros”. Con esa reflexión, uno de los entrevistados se refiere a las temáticas de transparencia en los procesos. Insiste, en que la pregunta no es si son o no transparentes, ya que transparentes son, sino cuan transparentes y si ello es suficiente. Posiblemente, en años anteriores, la respuesta respecto a la transparencia en los procesos, sería positiva. Sin embargo, con la proximidad de la información y con su disponibilidad inmediata para todas las personas a nivel de la red, es necesario avanzar a más.

En Mercado Público, la información está disponible. La pregunta es: ¿las personas están capacitadas para poder navegar en la plataforma? Lo que falta, es simpleza, y que esta sea de rápido acceso. Una persona que no conoce la plataforma ¿puede encontrar la misma información que un comprador? ¿puede inspeccionar órdenes de compra sin mayor conocimiento? ¿puede revisar los procesos? ¿existe información respecto al comportamiento de los oferentes en los procesos de compra? ¿cuál es su motivación a la hora de postular y en qué se traduce?

Los entrevistados, consideran que para que los procesos sean transparentes, no es necesario que las personas realicen un curso de acreditación en Compras Públicas, no es obligatorio que estén inmersos en el rubro: es necesario

que la información pueda llegar a quien la necesite, pero de manera simple, sin mayor complejidad, con una plataforma amigable para la búsqueda.

En primera instancia, el cambio de paradigma en el modelo de adquisición fue una “*revolución importante*”, al surgir como respuesta a los procesos de compra que requerían de transparencia y eficiencia. Sin embargo, actualmente hay que trabajar en la transparencia para la ciudadanía, porque a nivel de procesos de abastecimiento, luego de mal usar la discrecionalidad por tanto tiempo, se instauraron reglas para que todos los organismos públicos sean transparentes (determinados requisitos para la compra, cierta documentación, plazos de público conocimiento, otros).

Para los entrevistados, Chile es uno de los países que está en la vanguardia en temas de transparencia en los procesos de compra en América Latina. Pocos países tienen un sistema transaccional de compra, donde se gestione la adquisición dentro de la plataforma. En gran parte de Latinoamérica la realidad es distinta: los sistemas de compra son plataformas de registro, en donde se publica la información una vez culminado el proceso.

No obstante, en Chile aún existen oportunidades de mejora nivel de transparencia en Compas Públicas. La plataforma de Mercado Público incorporó el módulo de gestión de contratos. De este modo, es posible observar la ejecución y seguimiento de las adquisiciones en la web. Sin embargo, no todos los procesos están integrados al sistema de información (Convenio Marco, Compra Ágil, Trato Directo), lo que debilita la transparencia, ya que, eventualmente, existe la posibilidad de que no se cumplan los acuerdos establecidos o simplemente haya diferencias entre las ofertas recibidas, el producto final entregado o su valor económico.

A nivel de usuario, no es posible acceder a cierta información que podría contribuir a analizar otras aristas de la compra, como las que identifican directamente el comportamiento del proveedor, sus últimas adquisiciones y sus ofertas recurrentes. En este caso, se podría identificar una de las características

más llamativa que tienen los procesos con un solo proveedor, donde en 57.645 procesos adjudicados, existen 20.224 proveedores distintos. Prácticamente, de cada 3 procesos, existe un proveedor adjudicado distinto, el cuál es único competidor de la licitación. ¿Qué características tienen dichas adquisiciones? ¿Por qué sólo ellos compiten? ¿Por qué no vuelven a participar? ¿Existe una repartición de los procesos?

Otra problemática en torno a la transparencia, hace alusión a la identificación de los procesos, lo que facilitaría el acceso a esta información. Por ejemplo, los servicios habituales que se licitan cada 24 o 36 meses, como es el caso de aseo o seguridad. No existe una trazabilidad que pueda identificar a los oferentes adjudicatarios, ya que, los prefijos de licitación se enumeran respecto al código del organismo comprador, la cantidad de procesos de licitación al momento de la publicación, junto con la sigla del monto seguido del año. Por ejemplo, tampoco existe una identificación de empresas con Multirut, lo que significa que un proveedor se divide en múltiples empresas, cada una con una identificación distinta.

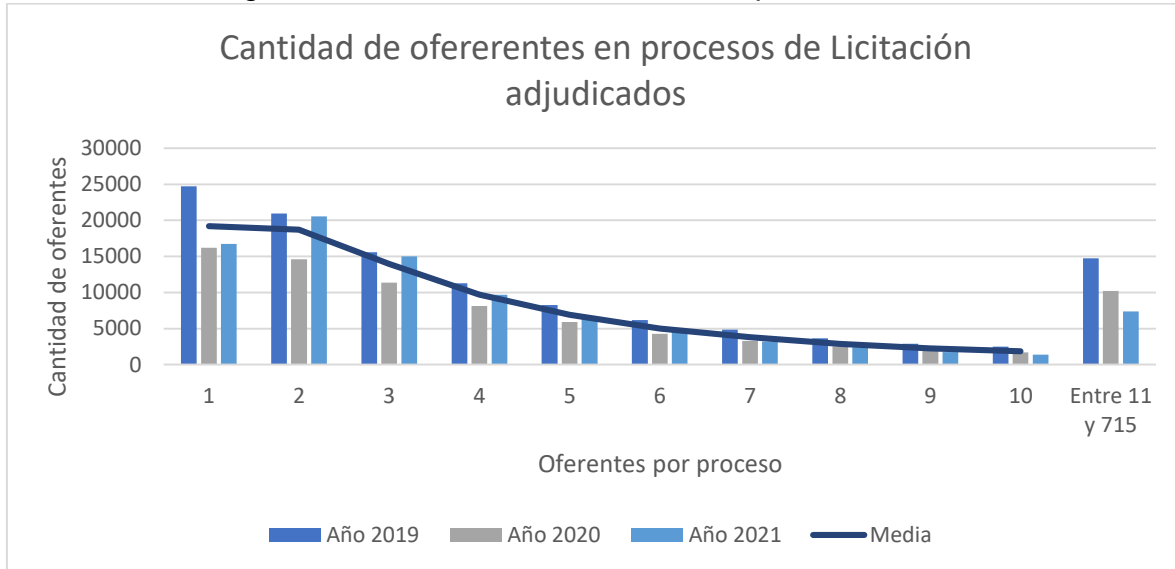
La dificultad para navegar en el portal por parte del usuario en la búsqueda de antecedentes de compra; la ausencia de información respecto al comportamiento de los proveedores tanto para ofertar como para adjudicar en determinados rubros; la problemática a la hora de identificar la continuidad de los servicios según su sigla y la imposibilidad de detectar Multirut, se consideran las principales falencias respecto a la transparencia en el Sistema de Información Mercado Público.

5.1.4 Análisis de la cantidad de participantes en procesos de Licitación Pública y la cantidad de procesos que se adjudican.

Para el análisis se incluyen sólo los procesos de licitación adjudicados. Por la naturaleza de su estado, se limita la inclusión de licitaciones cerradas, desiertas, revocadas y suspendidas.

Cantidad de oferentes participantes

Figura N°6: Cantidad de oferentes en procesos de Licitación



Como se observa en los gráficos Figura N°6 precedentes, la cantidad de Licitaciones Públicas con un oferente, van levemente en disminución. Si bien la diferencia no es significativa, disminuye. En 2019 y 2020, los procesos con 1 oferente son mayoritarios. Sin embargo, para 2021, los procesos con dos oferentes son los más numerosos. Esto, en directa relación con el “Objetivo N°2: Eficiencia Institucional Licitación con dos o menos oferentes”²⁹. Sin embargo, se observa que, a mayor cantidad de oferentes, menor cantidad de procesos.

De un total de 285.252 procesos de licitación realizados entre 2019-2021, en 89.377 casos hubo más de un adjudicatario. A esto se le conoce como licitación por “línea”, donde tanto la presentación de la oferta como su adjudicación puede ser de manera total (una oferta adjudicada para todo el proceso) o por línea de producto/servicio (una o varias ofertas adjudicadas para todo el proceso). El proveedor debe postular de manera individual a cada línea, pudiendo no ofertar en todos los campos. Sin embargo, su participación en el proceso se considera como

²⁹ Decreto Exento N°405, 2020 del Ministerio de Hacienda.

una, independiente de la cantidad de líneas a las que postule. Para efectos de análisis, se considerará cada oferta adjudicada, independiente si es total o por línea, ya que una licitación puede tener uno o más proveedores adjudicados distintos.

Oferentes participantes en procesos con 1 proveedor (20,21%)

De 57.645 procesos donde sólo participó un oferente, 10.370 de ellos se realizaron por línea de licitación. Para este caso, donde sólo existe un participante, la adjudicación corresponde a un mismo proveedor en distintas líneas de participación. Por su parte, en 47.275 procesos, una oferta se adjudicó la totalidad de la licitación.

Para las 57.645 licitaciones donde sólo hubo un oferente, se identifican 20.224 proveedores distintos en 125.172 adjudicaciones. El 51,03% de los proveedores tiene más de una oferta adjudicada, agrupando 115.267 adjudicaciones, equivalente al 92,09% del total de ofertas adjudicadas. El 48,97% de los proveedores sólo se adjudicó una oferta en los periodos analizados, agrupando 9.905 ofertas lo que equivale al 7,91% de los procesos. Si observamos el porcentaje de ofertas adjudicadas por cada uno, sólo los tres primeros proveedores superan el 1% de concentración de adjudicaciones, “*Roche Chile Limitada*” (1,70%), “*Johnson Y Johnson De Chile S A*” (1,41%) y “*Valtek S.A.*” (1,27%), sumando 4,38% del total de ofertas adjudicadas. Esto, significa que, en este caso si bien no existe competencia en cantidad de participantes, los proveedores que adjudican ofertas son diversos, sin agrupar una gran cantidad de ofertas en un mismo proveedor, teniendo en consideración que los tres proveedores mencionados concentran menos del 5% del total de ofertas adjudicadas.

En este caso, se torna llamativo que, de 57.645 procesos adjudicados, existan 20.224 proveedores distintos. Esto, significa que los proveedores que adjudican procesos varían entre sí. Sin embargo, en el caso particular de los procesos con una oferta, sin competidores, no existe un alto porcentaje de adjudicación en un mismo proveedor. Esta arista, es a lo menos, interesante. ¿Por

qué postulan sólo a algunos procesos? ¿Tienen características que sólo cumplen algunos proveedores? El portal no identifica el comportamiento anterior del proveedor, lo que dificulta poder realizar este análisis. Eventualmente, podrían existir colusiones implícitas a los procesos, donde en algunos casos se presenten unos, y en otros procesos se presentes los otros. Esto puede ser una posibilidad, pero no una certeza.

Oferentes participantes en procesos con más de 11 proveedores (11,34%)

De 31.347 procesos donde participaron entre 11 y 715 proveedores, 23.358 se realizaron por línea de licitación, emitiéndose más de una orden de compra al efecto. Por su parte, en 8.989 casos se adjudicó la totalidad de licitación.

Para las 31.347 licitaciones donde hubo entre 11 y 715 oferentes, se identifican 9.533 proveedores adjudicatarios distintos en 502.899 adjudicaciones. El 57,00% de los proveedores tiene más de una oferta adjudicada, agrupando 498.800 adjudicaciones, equivalente al 99,18%. El 44,00% de los proveedores sólo se adjudicó una oferta en los periodos analizados, agrupando 4.099 ofertas, lo que equivale al 0,82% de los procesos. Si observamos el porcentaje de ofertas adjudicadas por cada uno, a diferencia del grupo anterior, existe una mayor concentración de proveedores con más de una adjudicación. Los diez primeros proveedores, en su conjunto, alcanzan el 28% de concentración de las ofertas adjudicadas, “*Ethon Pharmaceuticals Comercializadora Imp Exp Y Dist Spa*” (5,07%), “*Farmaceutica Caribbean Ltda*” (4,92%), “*Laboratorio Chile S. A.*” (3,53%), “*Socofar S. A*” (3,19%), “*Drogueria Global Pharma Spa*” (2,66%), “*Laboratorios Recalcine Sa*” (2,32%), “*Opko Chile S.A.*” (1,87%), “*Salcobrand S.A*” (1,82%), “*Laboratorios Andromaco S.A.*” (1,72%) y “*Mayordent Dental Limitada*” (1,70%), suman 28,78% del total de ofertas adjudicadas. Esto, significa que, en este caso si bien existe competencia en la cantidad de participantes (más de 11), los proveedores que se adjudican los procesos no son diversos, agrupando una gran cantidad de ofertas adjudicadas en un mismo proveedor, teniendo en consideración

que sólo los diez proveedores mencionados concentran más del 28% del total de ofertas adjudicadas.

Éxito de adjudicación

Tabla N°5: Resumen sobre éxito en adjudicación

Año	2019	2020	2021
Cantidad de oferentes participantes	48.551	41.425	37.464
Cantidad de ofertas recepcionadas	2.770.490	1.882.980	1.649.003
Cantidad máxima de ofertas presentadas por un proveedor	67.456 ³⁰	58.882 ³¹	54.541 ³²
Promedio de ofertas	57,06	45,46	44,02
Promedio de adjudicación	10,86	9,20	10,01
Cantidad máxima de ofertas adjudicadas por un proveedor	11.284 ³³	9.237 ³⁴	7.851 ³⁵
Promedio de adjudicación	10,86	9,20	10,01

La cantidad de oferentes que participan en procesos de licitación va en disminución, así como también la cantidad de ofertas que se recepcionaron en el portal para el periodo analizado. También disminuye la cantidad máxima de ofertas por proveedor y los máximos de adjudicación.

Los oferentes con máximos en adjudicación y competición, son grandes empresas. Según la información recopilada en las entrevistas, las Pymes consideran que no tienen posibilidad de competición en múltiples procesos, ya sea por la cantidad de capital inmovilizado por boletas de garantías, por los retrasos en los pagos, como también por el personal dedicado a la revisión y postulación a los procesos, o por el valor último del producto. Consideran, que luego de postular a

³⁰ Farmaceutica Caribbean Ltda.

³¹ Ethon Pharmaceuticals Comercializadora Imp Exp Y Dist Spa.

³² Ethon Pharmaceuticals Comercializadora Imp Exp Y Dist Spa.

³³ Ethon Pharmaceuticals Comercializadora Imp Exp Y Dist Spa.

³⁴ Ethon Pharmaceuticals Comercializadora Imp Exp Y Dist Spa.

³⁵ Farmaceutica Caribbean Ltda.

reiterados procesos sin éxito, lo mejor es mantener su relación con sus actuales compradores, por fuera del portal, y no seguir intentándolo en Mercado Público.

No obstante, los valores máximos respecto a la cantidad máxima de ofertas por un proveedor son extremos. En promedio, los proveedores participan de cerca de 50 procesos, adjudicando cerca de 1 por cada 5 procesos ofertados, lo que representa un promedio del 20% de éxito de adjudicación. Pero, ¿cuál es la realidad de los proveedores en torno a su “éxito de adjudicación”?

En 2019, de 48.551 proveedores, 10.237 (21,09%) de ellos logran adjudicarse el 100% de los procesos a los que participa, mientras que 19.567 (40,30%) no tuvo éxito de adjudicación (0%). De aquellos proveedores con un “éxito de adjudicación” de un 100%, 3 de ellos se adjudican más de 200 adquisiciones³⁶. Por su contraparte, de aquellos que presentan ofertas, pero no tienen adjudicaciones, 9 de ellos presentan más de 200 ofertas³⁷.

En 2020, de 41.425 proveedores, 8.176 (19,74%) de ellos logran adjudicarse el 100% de los procesos a los que participan, mientras que 18.140 (43,79%) no tuvo éxito de adjudicación (0%). De aquellos proveedores con un “*éxito de adjudicación*” de un 100%, 2 de ellos se adjudican más de 200 adquisiciones³⁸. Por su contraparte,

³⁶ “Soc Com Farmaceutica Austral Ltda” (456 procesos), “Celedonio Mariano Cox Fajardo” (221 procesos), “Raul Enrique Molina Torrealba” (217 procesos)”

³⁷ “Yanulaque Y Cia Ltda” (462 procesos), “Sociedad Comercial Martwiemb Limitada” (347 procesos), “Importaciones Ultraimagen Limitada” (280 procesos), “Comercializadora Y Servicios Integrales Luis Alberto Santa Maria Munoz” (253 procesos), “ Guido Enrique Hidalgo Gomez Services And Security” (228 procesos), “Grafica Y Publicidad Vial Nineth Elal Sossa” (215 procesos), “Comercial Mtn-Chile Limitada” (211 procesos), “Confecciones Emete Y Compania Limitada” (202 procesos), “Comercial Compu Ltda” (200 procesos).

³⁸ “Gama Chile S.A.” (242) Y “Brenda Aracely Castillo Torres” (229).

de aquellos que presentan ofertas, pero no tienen adjudicaciones, 5 de ellos presentan más de 200 ofertas³⁹.

En 2021, de 37.464 proveedores, 8.789 (23,46%) de ellos logran adjudicarse el 100% de los procesos a los que participan, mientras que 14.175 (37,84%) no tuvieron éxito de adjudicación (0%). De aquellos proveedores con un “éxito de adjudicación” de un 100%, 3 de ellos se adjudican más de 200 adquisiciones⁴⁰. Por su contraparte, de aquellos que presentan ofertas, pero no tienen adjudicaciones, 7 de ellos presentan más de 200 ofertas⁴¹.

Tabla N°6: Éxito de adjudicación en porcentaje

Éxito de adjudicación (entre)	2019	2020	2021
0%	40,30%	43,79%	37,84%
0,1-10%	3,95%	4,37%	3,56%
10-20%	6,84%	6,79%	6,20%
20-30%	5,37%	5,45%	5,23%
30-40%	6,23%	5,73%	6,24%
40-50%	8,19%	7,61%	8,72%
50-60%	1,90%	1,58%	2,21%
60-70%	2,91%	2,39%	2,96%
70-80%	1,95%	1,49%	2,14%
80-90%	0,89%	0,74%	0,96%
90-99,9%	0,37%	0,32%	0,49%
100%	21,09%	19,74%	23,46%

³⁹ “Omar Alejandro Ricouz Bergen” (3885), “Servicios Tecnicos Y Soporte Femava Spa” (355), “Gabriel Eugenio Quilodran Gonzalez” (321), “E Rodriguez Y Cia Ltda” (317), “Obras Menores Francisco Ampuero Pineda E.I.R.L.” (212).

⁴⁰ “Canopus Editorial Digital Spa” (411), “Mirna Viviana Igor Guichacoy” (267), “Mario Jesus Cepeda Palma” (211).

⁴¹ “Omar Alejandro Ricouz Bergen” (4081), “Comercial Laguncar Limitada” (787), “Hernan Escobar Alvarez” (640), “Comercial Granfe Spa” (598), “Comercial Kos Limitada” (387), “Aktec Servicios Spa” (333), “Alvaro Hugo Mizgier Hochschild” (257).

5.1.5 Identificar las oportunidades de mejora respecto a la competencia y transparencia en los procesos de Licitación Pública

La mirada de los entrevistados en torno a las oportunidades de mejora, es múltiple. Esto, ya que se encasillan distintas funciones que confluyen en los procesos de adquisición: organismos compradores (Gobierno Central, Municipalidades, Corporaciones Municipales), proveedores del Estado que no participen de procesos de Licitación Pública pero sí de otros mecanismos de adquisición y funcionarios de entidades investigadoras y académicas.

Cabe destacar, que, dentro de las oportunidades de mejora recopiladas de las entrevistas analizadas y en la información recopilada en torno a la competencia, se menciona:

- Aumentar el monto máximo de la Compra Ágil de 30 a 100 UTM. Esto se incluye dentro del plan de modernización de la Ley de Compras presentada por el Ministerio de Hacienda. En este caso el fundamento de la contratación en la Compra Ágil se refiere únicamente al monto de la misma, por lo que no requiere dictar una resolución fundada que autorice la compra, motivo por lo que su tramitación se hace más expedita y rápida. El aumentar su monto de 30 a 100 UTM reemplazaría a la Licitación Pública L1.
- No exigir experiencia como requisito de admisibilidad. Contraloría se ha pronunciado anteriormente sobre este punto, y no se puede generar inadmisibilidad, sino que se debe puntuar el subfactor como un criterio de evaluación, permitiendo que empresas con menor experiencia pero que cumplan con las características esenciales del servicio, puedan participar.
- Limitar las prórrogas de contratos y revisar la pertinencia de servicios conexos, al identificarse como una causal mal utilizada, ya que debe considerarse indispensable para la institución, y finalmente, los organismos la utilizan, o lo argumentan en base a ciertas situaciones, considerándose

indispensable una adquisición que muchas veces no reviste dichas características.

- Aumentar los montos disponibles de los procesos para hacerlos más atractivos a los proveedores, lo que generaría mayor participación.
- Publicitar los procesos de compras en otras plataformas de información, para llegar a más proveedores. Actualmente los medios digitales de información, las plataformas de redes sociales, los medios digitales escritos u otros canales de información masiva pueden transformarse en un canal de promoción en la búsqueda de proveedores en determinadas áreas. Se lograría llegar, informativamente, a un mayor número de personas, lo que se transformaría, eventualmente, en mayor cantidad de interesados en participar de los procesos.
- Diversificar los criterios de evaluación y estandarizarlos. Dentro de las problemáticas identificadas, se encuentra el bajo entendimiento de los proveedores a criterios de evaluación complejos. Existiendo un abanico de posibilidades de manera estandarizada, indistinto del organismo comprador que lo utilice, los proveedores podrían comprender de mejor manera lo que evalúan, perfeccionando sus ofertas.
- La plataforma es similar a otros programas de adquisiciones, como, por ejemplo, *Iconstruye*. Sin embargo, debe ser más amigable para los proveedores.
- Subasta inversa. En este tipo de ofertas, a diferencia del proceso convencional, el ganador es el proveedor que oferta el menor precio de los productos en un listado de bienes o servicios comunes, los cuales son objeto de la subasta. Países como Perú (Perú Compras) utilizan esta modalidad de adquisición.
- Incorporar las mejoras a nivel de Estado con la Ley de Compras, por ejemplo, el proyecto de Ley de 40 horas laborales.
- Creación de bases tipo para que los proveedores conozcan el modelo de Licitación a la cual postulan. La estandarización de los procesos conlleva a

un mejor entendimiento de parte de los proveedores, ya que se solicitan y se evalúan los procesos en iguales características, indistinto del organismo comprador, razón por el cual, el proveedor tendría mayor entendimiento por la repetición de la información en los procesos.

- Descentralización de procesos. En el caso de los organismos compradores con presencia en distintas regiones del país, que los procesos los levanten directamente a nivel regional fomentaría la participación local.
- Mayor posibilidad de acceso Pymes. Alguna de las “*barreras de entrada*” que fue posible indagar en el trabajo cualitativo, hace alusión a las boletas de garantía. Si el monto es muy alto, inmediatamente se excluye a las Pymes, ya que muchas veces no son capaces de inmovilizar el capital por el tiempo solicitado en el proceso.

En torno a la transparencia, se menciona:

- Fortalecer módulo de gestión de contratos. Las regulaciones en torno al seguimiento del contrato evita interpretaciones en la entrega del bien o servicio que se ofertó, respetando las condiciones iniciales de la documentación entregada por el proveedor, y por lo solicitado por el organismo comprador.
- Evaluar el nivel de confianza de la plataforma para la ciudadanía. Como se mencionó anteriormente, para que los niveles de transparencia sean los óptimos, necesario es que la ciudadanía se logre hacer parte. Para ello, fundamental es que ellos puedan evaluar los niveles de confianza que emanan del Sistema de Información. ¿Qué opinan los ciudadanos de la centralización de los procesos de compra en una plataforma? ¿Cómo evalúan la pertinencia de la contratación? ¿Cuál es su perspectiva en torno a los niveles de transparencia? ¿Cuál es el comportamiento de los oferentes? ¿Cómo postulan? ¿Existe colusión en los procesos?

- Simplificar la búsqueda de procesos para personas no naturalizadas con la plataforma, haciendo parte a la ciudadanía en la búsqueda activa de las adquisiciones de los organismos públicos.
- Identificación de información complementaria que ayude tanto a la ciudadanía, como a los servicios públicos de tener información sobre los procesos. Estimando, que el Programa de Mejoramiento de la Gestión tiene por objetivo fomentar la participación de los oferentes, es importante entender el cómo.
- Entregar información respecto al comportamiento de los proveedores. Como se mencionó, de los procesos sin competencia (con un oferente) uno de cada 3 procesos el proveedor adjudicatario es distinto. Para que exista competencia no deben existir prácticas colusivas, las cuales muchas veces son reservadas y difíciles de evidenciar. A mayor transparencia en los procesos, disminuye la posibilidad de coludirse, y, uno de ellos puede tener respuesta en la forma en cómo se comportan los proveedores, cuáles son sus rubros favoritos y qué hace atractivo algunos procesos en desmedro de otros. ¿Por qué no postulan a todos los procesos de su rubro? ¿tiene que ver con capacidad logística y de personal? ¿Existe algún tipo de repartición del mercado que hace, postular en algunos procesos a unos, y a otros proveedores en otros? ¿Es parte de la forma en que se relaciona Mercado Público que desincentiva la participación?
- La posibilidad de identificar procesos que son comunes en torno a su publicación, entiéndase servicios habituales en licitaciones corridas.
- Interoperatividad con otros servicios, que permiten identificar prácticas como el Multirut.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En 2019 se publicó una mayor cantidad de licitaciones en comparación con los otros años de análisis. Existe una disminución de los montos totales transados, con un porcentaje de diferencia del 24,67% entre los años analizados. No existe una concentración del gasto en el mes de diciembre (montos involucrados), ni en la fecha de publicación de procesos de licitación. Aunque se debe dejar en claro que no son años “normales”, por lo que difícilmente podríamos evidenciar “tendencias”. Para ello, sería necesario observar su evolución en años siguientes.

En el 20,21% de las Licitaciones Públicas solo participa 1 oferente. En este caso si bien no existe competencia en cantidad de participantes, los proveedores que se adjudican ofertas son diversos, sin agrupar una gran cantidad de órdenes de compra en un mismo proveedor. En caso de que un solo participante se adjudicara siempre todos procesos, podríamos evidenciar una falta total de competencia. Si un solo participante se adjudicara un alto porcentaje del valor total de las licitaciones, podríamos evidenciar que no hay suficiente competencia. Ambos escenarios no son tal. No obstante, es llamativo que, en uno de cada tres procesos, los proveedores sean diferentes, sin volver a adjudicarse otros procesos con 1 participante. Es llamativo porque, entendiendo que existen procesos sin competencia, donde prácticamente sólo hay que cumplir los requisitos técnicos que se solicitan para adjudicarse el proceso, no ocurra el mismo fenómeno: ser los únicos participantes y adjudicatarios. ¿Existe una repartición del mercado? ¿Existe colusión a la hora de ofertar? Este tipo de preguntas no fue posible responderlas a lo largo de esta investigación, por lo que no podría hacer una aseveración de ese tipo, ya sea por la dificultad de acceder a la información, por la inexistencia de esta, o por la imposibilidad de estudiar las complejidades propias del mercado que permita la diferenciación de rubros y sectores, así también como de la capacidad de compra a nivel regional y otras variables que, en este caso por las limitantes de recursos y de tiempo, no fue posible realizar, y que justifican su ausencia en este análisis.

Competencia no es sinónimo de cantidad de proveedores participantes. Para que esta exista, los oferentes deben ser independientes entre sí, no basta sólo en que se identifiquen como distintos. Además, no deben existir prácticas colusivas, las cuales muchas veces son reservadas y difíciles de evidenciar. Esto no es posible evidenciarlo en la presente investigación, ya que, para 58 rubros distintos, con 67.611 oferentes participantes en total, los recursos necesarios para su análisis exceden los medios disponibles para su realización. Los productos en los mercados de manera general no son comparables en los distintos rubros, así como tampoco lo son las regiones. No es posible ahondar en diferenciaciones de estas características sin una delimitación clara de su estructura y composición.

Dentro de Mercado Público los proveedores son “*variados*” tanto en la presentación de sus ofertas como en la adjudicación de las mismas. Si bien, la mayoría de los proveedores tienen más de una adjudicación, existe el espacio para que nuevos proveedores puedan ingresar a Mercado Público y adjudicar procesos. En promedio, los proveedores participan de cerca de 50 procesos, adjudicando cerca de 1 por cada 5 procesos ofertados, lo que representa un promedio del 20% de éxito de adjudicación.

Llama la atención el caso del proveedor “*Omar Alejandro Ricouz Bergen*”, quien en dos años presenta 7.966 ofertas, sin adjudicarse ningún proceso, motivo por el cual, se revisó particularmente el perfil del proveedor, identificando sus ofertas como “*AdjudicaChile Consultora en Licitaciones Públicas - Asesoría para oferentes al acto de apertura electrónico*”, por lo que, sus ofertas no se consideran válidas para evaluación (ofertas sin sustento), sino que utiliza la plataforma, y en este caso la presentación de sus ofertas, como publicidad para que otros oferentes puedan contactarlo para asesorías en la postulación de próximos procesos.

Los proveedores entrevistados indican desconocimiento de su parte al momento de ofertar, lo que dificulta aún más la participación. Si a esto, le sumamos retrasos en los pagos, presupuestos disponibles para la compra poco atractivos y

un “mal” concepto de parte de los proveedores, considerando que los procesos podrían estar dirigidos (“arreglados”) por lo que “evitan perder el tiempo” y no postulan, conjugamos múltiples factores que desincentivan la competencia. En su opinión, los bajos niveles de participación en los procesos de licitación se deben a la incapacidad de parte de los organismos compradores en poder redactar las bases del proceso sin barreras de entrada, o que estas fomenten la participación, las que, muchas veces se vuelven complejas, solicitando múltiples documentos para su postulación, lo que atenta contra el principio de no formalización (o simplicidad). Además, los montos excesivos a la hora de presentar boletas de garantía o la alta ponderación de algunos sub-factores para su evaluación, no fomentan la participación, principalmente de Pymes. La encuesta CADEM encargada por Chile Transparente, evidencia que las problemáticas que evidencian los proveedores, radican en la elaboración de bases dirigidas, el no dar oportuna respuesta en los mecanismos formales de consulta en los procesos de licitación (foro inverso, dentro del plazo de publicación del proceso) o favorecer el interés del proveedor en desmedro del interés público (Chile Transparente & Observatorio del Gasto Fiscal en Chile, 2019, pág. 89).

Existe un bajo entendimiento de parte de los proveedores en torno a cómo postular. Esto, puede tener múltiples causas, desde la poca voluntad para perfeccionarse, como de la complejidad de las bases. Si se universalizan criterios de evaluación, se diversifica la cantidad de procesos y se estandarizan bases de manera transversal entre todos los organismos compradores, los proveedores estarán familiarizados con los documentos, y adjuntarán la información netamente necesaria, lo que llevaría a no cometer menos errores a la hora de entregar su documentación para ser evaluado y simplificaría su evaluación, al no tener que analizar múltiples documentos sin el sustento solicitado para lo que se requiere. Otra de las oportunidades de mejora, tiene relación con ampliar los mecanismos de contratación existente. El proyecto de mejora a la Ley de Compras se encuentra en

discusión legislativa⁴² y contempla el aumento en el monto de la Compra Ágil, lo que simplificaría el proceso de adquisición al no tener la obligatoriedad del acto administrativo aprobatorio. Existen otras oportunidades de mejora en este punto: uno de ellos, tiene relación con los procesos de subasta inversa de productos de simple y objetiva especificación atendiendo netamente al valor del producto y no a la presentación de múltiples documentos referentes a complejas especificaciones sobre el productor y/o el oferente, lo que fomentaría el interés en participar. Las opiniones respecto a las oportunidades de mejora son variadas: se propone aumentar los montos disponibles, atrayendo, económicamente, a más interesados. Eventualmente, utilizar otros canales para la publicidad de la oferta, quizás no necesariamente sea el ID de la licitación (identificación), pero sí generar un nexo entre la plataforma Mercado Público y otros sitios.

En cuanto a la transparencia, actualmente hay que trabajar en ella para la ciudadanía, en que la búsqueda de los procesos sea de fácil acceso. Sólo quienes tienen conocimiento en el uso de la plataforma pueden hacer una búsqueda de manera rápida, pero, para la ciudadanía en general, esto se complejiza. La búsqueda de órdenes de compra no es del todo amigable. La plataforma permite la identificación y filtro por proveedor, a nivel de órdenes de compra generadas a su haber, aunque es necesario tener su identificación, ya sea a través de razón social o de RUT. La búsqueda efectiva de órdenes de compra de un organismo comprador, depende directamente del título que ellas tengan en el portal, por el contrario, sólo descargaría su base de datos con nombres genéricos de los cuales no se posee especificación. Esto, simplificaría su búsqueda, al tener la identificación correspondiente y no el código genérico de su identificación. Además, como se comentó anteriormente, existe ausencia de variables y documentos de descarga que permitiría identificar otros componentes en torno al comportamiento del mercado en las compras públicas, lo que tiene que ver con repartición del mercado y posibles características colusivas que imposibiliten la libre participación en las

⁴² Proyecto de Ley N°14.137-05 (Biblioteca del Congreso Nacional, 2021)

compras del Estado. Es importante que la búsqueda de información para personas que no son parte del rubro de las compras públicas, sea de fácil acceso. En general, los niveles de transparencia dentro de la plataforma son bien evaluados. Ahora bien, el desafío comprende la posibilidad de extender dicha transparencia a la opinión de todos. La única forma de cambiar la percepción negativa que se tiene respecto a que los *“procesos están arreglados”*, es demostrar lo contrario. Y de ello, depende el cómo somos capaces de atraer a la ciudadanía, de una forma sencilla, a la búsqueda de la información. Por otro lado, la posibilidad de fortalecer el módulo de gestión de contratos, con su actualización obligatoria, permitiría el seguimiento de la contratación, evitando problemáticas posteriores a la adjudicación de la compra.

Por lo que, por concluir, podemos afirmar que, en un alto porcentaje de los procesos de licitación analizados, sólo participó un oferente, lo que claramente no es competitivo. Otro porcentaje importante, se enmarcó en un *“área sospechosa”*, con 2, 3 o 4 participantes por proceso. En estos casos, podría ser razonable esperar que existan formas de colusión más abiertas, ya que el costo de transacción para coludirse entre pocos oferentes, son menores que en grandes grupos, temas que, si bien no se pudieron evidenciar, fue posible identificar oportunidades de mejora que contribuyan a fomentar la participación y transparentar de mejor forma el mercado de las compras públicas en el país.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Alfaro, M., & Alfaro, I. (Mayo de 2018). Obtenido de <https://www.scielo.org.mx/pdf/eq/v29n2/0187-893X-29-02-17.pdf>
- Andrade, J., & Yedra, Y. (2007). *Scielo*. Obtenido de ISSN 1690-7515: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1690-75152007000200006
- Arancibia, B. (27 de Enero de 2021). *Fiebre de gastos de fin de año: un fenómeno estacional en el Estado de Chile*. Obtenido de Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 76, 2020: <https://www.redalyc.org/journal/3575/357565951006/html/>
- Arellano, D., & Lepore, W. (2009). Reformas de transparencia: hacer endógena la transparencia organizacional. El caso de México. *Foro Internacional*, vol. XLIX, núm. 2, abril-junio. ISSN: 0185-013X, 312-341.
- Arias, K. (2012). Ideas, intentos y fracasos en el proceso modernización administrativa entre las dos administraciones de Ibáñez (1927-1958). *Revista Universum N°27 Vol.1, I Sem. 2012*, 13-27.
- Aspillaga, A. (Septiembre de 2008). *Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos*. Obtenido de http://www.dipres.gob.cl/598/articles-38712_doc_pdf.pdf
- Benavides, J., M'Causland, M., Flórez, C., & Roca, M. (Diciembre de 2016). *Las compras públicas en América Latina y el Caribe y en los proyectos financiados por el BID. Un estudio normativo comparado*. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-compras-p%C3%BAblicas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-y-en-los-proyectos-financiados-por-el-BID-Un-estudio-normativo-comparado.pdf>
- Biblioteca del Congreso Nacional. (01 de Junio de 2018). *BCN*. Obtenido de Historia de la Ley N°19.886: https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/5860/HLD_5860_ebc0a82a629b916c99de0ae59714ccaa.pdf
- Biblioteca del Congreso Nacional. (19 de Junio de 2018). *BCN*. Obtenido de Historia de la Ley N°19.886: https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/5860/HLD_5860_c56fcd0d8e83a6489bc99375f0fcf15c.pdf

- Biblioteca del Congreso Nacional. (19 de Junio de 2018). *BCN*. Obtenido de Historia de la Ley N°19.886: https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/5860/HLD_5860_bdc424f012ccdf4c0eda8cc4ba7abac9.pdf
- Biblioteca del Congreso Nacional. (04 de Mayo de 2018). *BCN*. Obtenido de Historia de la Ley N°19.886: https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/5860/HLD_5860_60d90c7dbb5659f731c6a9f6e216940d.pdf
- Biblioteca del Congreso Nacional. (15 de Mayo de 2018). *BCN*. Obtenido de Historia de la Ley N°19.886: https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/5860/HLD_5860_d27100a2ddfba226c6fe0628b2adc365.pdf
- Biblioteca del Congreso Nacional. (Mayo de 4 de 2018). *Historia de la Ley N° 19.886*. Obtenido de BCN: https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/5860/HLD_5860_0948d1af451123cf22b5db08a7adc19d.pdf
- Biblioteca del Congreso Nacional. (Octubre de 2021). *Reforma al sistema de compras públicas: análisis del proyecto de ley N°14.137-05*. Obtenido de https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32590/1/BCN_comprasdelestado_FINAL_.pdf
- Cardemil, M. (16 de Mayo de 2022). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33318/1/N_25_22_Las_mipymes_chilenas_en_el_2022.pdf
- Centro de Estudios Públicos. (2002). *Reforma de Estado. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Chile Transparente & Observatorio del Gasto Fiscal en Chile. (Enero de 2019). *Transparencia y Competencia en las Compras Públicas Chilenas*. Obtenido de Chile Transparente: https://www.chiletransparente.cl/wp-content/files_mf/1563468048CompiladodeComprasPublicas12MAR19.pdf
- Chile Transparente. (Agosto de 2018). *Marco Regulatorio de la Competitividad de las Compras Públicas*. Obtenido de https://www.chiletransparente.cl/wp-content/files_mf/1545236124MarcoRegulatoriodiciembre.pdf
- Colombia Compra Eficiente. (6 de Julio de 2018). *Colombia Compra*. Obtenido de https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_competencia_0.pdf

- Comisión Federal de Competencia Económica. (2016). *COFECE México*. Obtenido de <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/RecomendacionesContratacionPublica-v2.pdf>
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. (Enero de 1998). *Programa de Reforma al Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público*. Obtenido de http://www.dipres.gob.cl/598/articulos-22448_doc_pdf.pdf
- Cornejo, B. (1994). La competencia imperfecta y la teoría tradicional. *Revista de economía y estadística*. ISSN 0034-8066, 1-17.
- Correa, I. (Diciembre de 2002). *CEPAL*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5583/1/S2002616_es.pdf
- Decreto N°250. (24 de Septiembre de 2004). Aprueba Reglamento de la Ley N°19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. Santiago, Chile.
- Dezarola, G. (2018). *Biblioteca del Congreso Nacional. Asesoría Parlamentaria*. Obtenido de https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25833/1/GRID_Marco_Juridico_Municipalidades_GD_Def.pdf
- DIPRES. (Junio de 2015). *Informe Final: Evaluación del Gasto Institucional de la Dirección de Compras y Contratación Pública*. Obtenido de https://www.dipres.gob.cl/597/articulos-139786_informe_final.pdf
- Dirección Chile Compra. (2016). *Barreras de entrada a la participación de nuevos actores en el mercado de las Compras Públicas*. Santiago.
- Dirección Chile Compra. (2017). *Valor por dinero en las compras públicas*. Obtenido de <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/11/ValorxDinero2017.pdf>
- Dirección Chile Compras. (01 de Diciembre de 2015). *Aprueba Directiva de Contratación N°22*. Obtenido de <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/directiva-n22.pdf>
- Dirección Chile Compras. (2016). *Línea de tiempo*. Obtenido de <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/10/lineadetiempo2016.jpg>
- Dirección Chile Compras. (26 de Noviembre de 2018). *Aprueba Directiva de Contratación Pública N°32*. Obtenido de <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/11/directiva-n32.pdf>

content/uploads/2018/12/619-B-Res.-Aprueba-directiva-de-contratacion-publica-32-recomendaciones-para-la-Contratacion-de-Servicios-en-la-nube.pdf

Dirección de Aprovisionamiento del Estado. (SF). *Dirección de Aprovisionamiento del Estado*. Obtenido de <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/43884/1/252034.pdf>

Dirección de Chile Compra. (2013). *www.chilecompra.cl*. Obtenido de <https://www.chilecompra.cl/terminos-y-condiciones-de-uso/liberacion-de-responsabilidad-por-parte-de-los-proveedores/>

Dirección de Chile Compras. (2007). *Guía Básica para la Elaboración y Publicación del*. Obtenido de <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/guia-para-utilizar-la-propuesta-de-manual-de-procedimientos-de-adquisiciones.pdf>

Dirección de Chile Compras. (2018). *Formulario simplificado de bases de licitaciones menores a 100 UTM*. Obtenido de <https://www.chilecompra.cl/formulario-simplificado-de-bases-de-licitaciones-menores-a-100-utm/>

Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile. (s.f.). *DIPRES*. Obtenido de <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15230.html#antecedentes>

Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. (03 de Abril de 2018). *Desafíos en la implementación del valor por dinero en Paraguay*. Obtenido de <https://www.contrataciones.gov.py/revista/implementacion-del-valor-por-dinero-en-paraguay/#>

Figueroa, V., Olavarría, M., & Navarrete, B. (Septiembre-Diciembre de 2011). *Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2006: evidencias a partir de un modelo de análisis*. Obtenido de *Convergencia* vol.18 no.57 Toluca sep./dic. 2011: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352011000300003&lng=es&nrm=iso

Fiscalía Nacional Económica. (Abril de 2011). *Fiscalía Nacional Económica*. Obtenido de <https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2017/11/Material-de-Promocion-1-Compras-publicas-Abr2011.pdf>

Fiscalía Nacional Económica. (30 de Mayo de 2019). *Fiscalía Nacional Económica*. Obtenido de <https://www.fne.gob.cl/fne-inicia-estudio-de-mercado-sobre-compras-publicas/>

- Fiscalía Nacional Económica. (2020). *Estudio de Mercado sobre Compas Públicas (EM05-2019)*. Obtenido de https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2020/08/Anexos_EM05.pdf
- Gobierno de Chile. (2022). *Instrucciones para la ejecución de la Ley de Presupuestos del sector público año 2022*. Obtenido de https://www.dipres.gob.cl/597/articles-266641_doc_pdf.pdf
- Hair, J., Anderson, R., Tatham, R., & Black, W. (1999). *Análisis Multivariante*. Madrid: Prentice Hall.
- Hernández Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw Hill / Interamericana Editores .
- Hofbauer, H., & Cepeda, J. (2011). Transparencia y rendición de cuentas. En I. F. Pública, *Transparencia: libros, autores e ideas* (págs. 36-46). México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Husmann, A. (Junio de 2004). *La promesa de las Compras Públicas Electrónicas: El Caso de Chile Compra (2000-2003)*. Obtenido de <https://sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2017/04/CASO77.pdf>
- International Monetary Fund. (Abril de 2020). *World Economics Outlook Database*. Obtenido de <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/weo-report?c=228,&s=NGDPD,&sy=2021&ey=2021&ssm=0&scsm=1&sc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=,&br=1>
- Jorquera, M. (2021). *Compras Públicas y Big Data: Investigación en Chile sobre el Índice de Riesgo de Corrupción*. Santiago: Flacso-Chile.
- Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en Investigación Cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- Levin, R., & Rubin, D. (2004). *Estadística para administración y economía*. Ciudad de México: Pearson Educación.
- Ley N°18.575. (05 de Diciembre de 1986). Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Santiago, Chile.
- Ley N°18.834. (1989 de Septiembre de 23). Estatuto Administrativo. Santiago, Chile.
- Ley N°19.886. (30 de Julio de 2003). Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. Santiago, Chile.
- Ley N°20.880. (05 de Enero de 2016). Ley sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Interés. Santiago, Chile.

- Meyer, D., & Fath, J. (2002). Evaluación de las Contrataciones Públicas en Chile. En C. d. Públicos, *Reforma del Estado. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas* (págs. 543-579). Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Microsoft. (2021). *Support Microsoft*. Obtenido de <https://support.microsoft.com/es-es/office/especificaciones-y-l%C3%ADmites-de-excel-1672b34d-7043-467e-8e27-269d656771c3>
- Ministerio de Hacienda. (2020). *Oficio Circular N°15*. Santiago.
- Mora, J., & von Wolfersdorff, J. (Septiembre de 2019). *Observatorio del Gasto Fiscal en Chile*. Obtenido de <https://compras.observatoriofiscal.cl/uploadDocument/doc1.pdf>
- Naciones Unidas. (9-11 de Julio de 2012). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*. Obtenido de <https://unctadcompal.org/wp-content/uploads/2017/03/Competencia-y-compras-publicas-2012.pdf>
- Observatorio del Gasto Fiscal en Chile. (Septiembre de 2018). *Una mirada sobre la competencia de Mercado Público. Basado en el análisis de datos de compras públicas del Gobierno Central*. Obtenido de <https://compras.observatoriofiscal.cl/uploadDocument/doc1.pdf>
- OCDE. (Febrero de 2009). *Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en Licitaciones Públicas*. Obtenido de <https://www.oecd.org/competition/cartels/42761715.pdf>
- OCDE. (24 de Febero de 2009). *OCDE & Fiscalía Nacional Económica*. Obtenido de https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/08/guia_oecd_bidrigging_final.pdf
- OCDE. (07 de Enero de 2011). *OECD iLibrary*. Obtenido de https://www.oecd-ilibrary.org/governance/la-integridad-en-la-contratacion-publica_9789264085084-es
- OECD. (02 de Diciembre de 2014). *OECD iLibrary*. Obtenido de https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-foreign-bribery-report_9789264226616-en
- Organización de los Estados Americanos. (Agosto de 2008). Entrevista a Tomás Campero. *e-Gobierno y Compras Públicas 37° Edición*, 21.
- Resolución AG/RES. 2894 (XLVI-O/16). (20 de Junio de 2017). Fortalecimiento de la democracia. Organización de Estados Americanos.
- Rozenwurcel, G., & López, M. (Agosto de 2012). *Compras Públicas en América Latina y El Caribe ¿Internacionalizar o no internacionalizar? ¿Quién, cómo y cuándo?* Obtenido de FLACSO Argentina:

[https://www.dgcp.gob.do/new_dgcp/documentos/Compras%20P%C3%BAbl
icas%20en%20America%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf](https://www.dgcp.gob.do/new_dgcp/documentos/Compras%20P%C3%BAbl
icas%20en%20America%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf)

San Miguel, J. (05 de Diciembre de 2016). *La colusión como práctica anticompetitiva en la contratación pública. Reciente tendencia a la participación accionaria horizontal en EE.UU. y América Latina*. Obtenido de *Ius et Praxis*, vol. 24, núm. 1, 2018: <https://www.redalyc.org/journal/197/19758807020/html/>

Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch Tercera Edición.

Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Editorial Síntesis.

Villanueva, E. (2011). Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia. En I. F. Pública, *Transparencia: libros, autores e ideas* (págs. 57-65). México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.