



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

ESTUDIO DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS EN CHILE (CHILECOMPRA): EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVA DE COMPRADORES

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y
POLÍTICAS PÚBLICAS

BEATRIZ SOLEDAD MÁRQUEZ ILLANES

PROFESOR GUÍA:
ÁLVARO RAMÍREZ ALUJAS

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
EDUARDO CONTRERAS VILLABLANCA
JORGE DE LA FUENTE OLGUÍN

SANTIAGO DE CHILE
2021

ABSTRACT TESIS PARA OPTAR AL
GRADO DE: Magíster en Gestión y
Políticas Públicas

Por: Beatriz Márquez Illanes

Fecha: 07/09/2021

Profesor Guía: Álvaro Ramírez Alujas

ESTUDIO DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS EN CHILE (CHILECOMPRA):
EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE COMPRADORES

El presente estudio explora la creación de este sistema como una de las respuestas a la crisis política del año 2002, generada a partir del caso de corrupción conocido como MOP-Gate. A dos décadas de iniciado el proceso de discusión de la Ley N°19.886 que crea, en 2003, la institucionalidad de las compras públicas Chile, es relevante preguntarse sobre las brechas que existen para su efectivo funcionamiento en el país. A partir de un enfoque descriptivo y correlacional, que utiliza una metodología de enfoque mixto para el levantamiento y análisis de datos, se aborda el objetivo general de este estudio: conocer eventuales brechas existentes entre el diseño del sistema de compras públicas y su funcionamiento, como resultado de la operación, su entorno tecnológico y la caracterización de los funcionarios de las áreas de compras en las instituciones públicas chilenas. El trabajo de investigación contempló el análisis de los objetivos y principios que regulan el Sistema de Compras Públicas en Chile; la visión que, al respecto, tienen organismos internacionales en cuanto al diseño y evaluación los sistemas de adquisiciones públicas; el análisis del desarrollo estratégico e iniciativas de innovación de la Dirección ChileCompra; y una caracterización de compradores públicos y de funcionarios de la Dirección ChileCompra.

Los principales hallazgos de la investigación muestran que i) los objetivos del sistema de compras y contrataciones públicas en Chile son mejorar la transparencia, eficiencia y calidad de los procesos de compras y contrataciones de los servicios públicos, lo que es coherente con las definiciones y recomendaciones de los organismos internacionales; ii) se mantienen estos objetivos primarios que le dieron origen, incorporando en forma incipiente objetivos secundarios, como son las compras verdes, promoción de producción sustentable o compras a proveedoras mujeres; iii) al sistema se le aplican principios que son coherentes con aquellos de los organismos internacionales; iv) la Dirección ChileCompra se ha adaptado a los cambios de entorno, incorporando Planes Estratégicos, experiencias de innovación, y modificando los requerimientos de acreditación de los compradores públicos; y v) no obstante lo anterior, no se han realizado acciones específicas para mejorar las condiciones de capacitación, profesionalización y mejoras salariales de los compradores en los diferentes servicios de la Administración del Estado, quienes deben estar acreditados para desempeñar sus funciones. Se realizan recomendaciones de política para mejorar los aspectos menos desarrollados de sistema, con énfasis en el rol clave que tienen los funcionarios para la exitosa implementación de los sistemas de adquisiciones públicas.

Agradecimientos

A mi madre, Ruth, y a mi abuela, Fernanda, por su confianza infinita en mí y mis decisiones. A mis profesores del Magíster en Gestión y Políticas Públicas, quienes fueron mucho más que fuente de información y aprendizaje, fueron apoyo y protección cuando fue necesario.

A mis compañeros -hoy amigos- por su generosidad e incondicionalidad.

A Ariel, mi compañero en la vida y la vocación, fuente de energía constante que me sostiene y encausa para seguir creciendo.

TABLA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	1
II. ANTECEDENTES DEL CASO	4
III. COMPRAS PÚBLICAS, MARCO CONCEPTUAL Y LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL	29
IV. DESCRIPCIÓN DEL DESARROLLO DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICO DESDE SUS INICIOS.	63
V. METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (MAPS): DESCRIPCIÓN Y APLICACIÓN AL SISTEMA CHILENO.....	119
VI. INNOVACIÓN EN LAS COMPRAS PÚBLICAS EN CHILE.....	133
VII. PERSPECTIVA DE LAS PERSONAS QUE OPERAN EN EL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS Y LA PLATAFORMA TRANSACCIONAL MERCADOPUBLICO	148
VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	168
BIBLIOGRAFÍA	181
ANEXO A	187

INDICE DE TABLAS

TABLA N°1, OBJETIVOS DE LAS COMPRAS PÚBLICAS EN ORGANISMOS MULTILATERALES.....	32
TABLA N°2 PRINCIPIOS DE LAS COMPRAS PÚBLICAS Y ÁMBITOS DE ACCIÓN SEGÚN DIRECTIVA 24/2014.....	37
TABLA N°3, PRINCIPIOS DE LAS COMPRAS PÚBLICAS EN LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.....	46
TABLA N°4, OBSTÁCULOS DE KONEPS Y ESTRATEGIAS DE SUPERACIÓN.....	57
TABLA N°5, COMPARACIÓN DE PLATAFORMAS TRANSACCIONALES KONEPS Y MERCADOPÚBLICO.....	60
TABLA N°6, PORCENTAJE DE ACTOS IMPUGNADOS.....	91
TABLA N°7, DEMANDAS SEGÚN TIPO DE CONTRATO LICITADO.....	92
TABLA N°8, DEMANDAS POR SECTOR.....	92
TABLA N°9, COMPARATIVO MISIÓN, VISIÓN Y VALORES.....	112

INDICE DE FIGURAS

FIGURA N°1, SISTEMA KONEPS DE COREA DEL SUR.....	51
FIGURA N°2, ESQUEMA Y BASE TECNOLÓGICA DE KONEPS.....	54
FIGURA N°3, SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS EN CHILE.....	80
FIGURA N°4, CALIFICACIÓN DE RIESGO DE LAS COMPRAS PÚBLICAS	93
FIGURA N°5, MASA CRÍTICA EN EL SISTEMA.....	100
FIGURA N°6, TEMAS ESTRATÉGICOS DE DESARROLLO CHILECOMPRA 2014 – 2018.....	106
FIGURA N°7, MAPA ESTRATÉGICO DE OBJETIVOS CHILECOMPRA 2014 – 2018.....	107
FIGURA N°8, MAPA ESTRATÉGICO CHILECOMPRA 2018 – 2024.....	108
FIGURA N°9, PERSPECTIVAS MAPA ESTRATÉGICO CHILECOMPRA 2018 – 2024.....	109
FIGURA N°10, PANORAMA GENERAL DE MAPS.....	121
FIGURA N°11, PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS COMPRAS PÚBLICAS	136
FIGURA N°12, PROCESO DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS.....	138
FIGURA N°13, POLÍTICAS QUE HAN FUNCIONADO PARA LA INCLUSIÓN DE MUJERES EN EL MERCADO.....	142

INDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO N°1, PROVEEDORES SEGÚN TAMAÑO.....	87
---	-----------

I. INTRODUCCIÓN

El Estudio del Sistema de Compras Públicas en Chile (ChileCompra): Evolución y Perspectivas de Compradores que se reporta en este documento, corresponde al trabajo de tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas y tiene por objetivo conocer eventuales brechas existentes entre el diseño del sistema de compras públicas y su funcionamiento, como resultado de la operación, su entorno tecnológico y la caracterización de los funcionarios de las áreas de compras en las instituciones públicas chilenas.

El desarrollo de la investigación para lograr los objetivos, general y específicos, de la investigación, se presentan en las siguientes secciones. En la sección II se abordan los antecedentes generales del caso que encuadran la investigación y explican la creación de la Ley N°19.886 de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios: La sección III analiza el marco conceptual de las compras públicas y la perspectiva internacional, identificando los objetivos de sistema de compras y contrataciones públicas, los principios que los guían, y el análisis del sistema de compras públicas de la República de Corea del Sur. En la sección IV se realiza una descripción del desarrollo del Sistema de Compras Públicas en Chile, incluyendo en análisis de la historia de la

Ley N°19.886; la descripción y aspectos relevantes del sistema de compras públicas; el Sistema de Compras Públicas y sus diferentes componentes. La sección V describe la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras Públicas (MAPS) y su aplicación al caso chileno. En la sección VI se presentan experiencias de innovación en el Sistema de Compras Públicas en Chile, implementadas por la Dirección ChileCompra.

En la sección VI, se revisan experiencias de innovación en distintos aspectos del sistema, las que han sido promovidas por la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas (ChileCompra). Luego en la Sección VII, se releva la importancia que le dan distintos organismos internacionales al factor clave de éxito que tienen las personas en los sistemas de adquisiciones públicas y, en este contexto, se presentan los resultados de las encuestas aplicadas a funcionarias y funcionarios de la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas (ChileCompra) y de funcionarias y funcionarios que operan la plataforma transaccional MercadoPúblico, realizando una caracterización de los mismos, indagando sobre la visión que tienen en relación al sistema de compras.

Finalmente la sección VIII contiene las conclusiones del estudio de caso, así como recomendaciones de política para superar los aspectos menos desarrollados del sistema, con un foco prioritario en las personas que

forman parte de los diferentes componentes del sistema de compras y contrataciones públicas de Chile.

II. ANTECEDENTES DEL CASO

EL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS EN CHILE Y TRANSPARENCIA

Chile ha sido reconocido en toda la región como el país de mayor estabilidad durante las últimas décadas, transversalmente, y a pesar de los acontecimientos del año 2019, cuestión que, no sólo ha sido útil en el proceso de conquista de compañías extranjeras que han usado a Chile como plataforma de negocios para el cono sur, sino que, además, ha ido instalando en la ciudadanía la “percepción” de una sociedad de buenas costumbres, proba y honesta. Por esto resulta educativo introducir en la revisión de los inicios de ChileCompra las razones que dieron urgencia a la creación de un sistema que diera eficiencia y transparencia al gasto público como una reacción al enfrentar hechos que muestran a una realidad no imaginada, que de pronto muestra lo peor de una nación, sus autoridades, y políticos electos gracias al voto popular.

Si bien la pregunta sobre la necesidad de una nueva estructura de compras y contrataciones públicas se hizo años atrás, en un contexto más amplio que abarcaba a la modernización del Estado en términos generales, el diseño del actual modelo fue iniciado el año 1997 y surge en el seno del Comité de Ministros de la Modernización del Estado, que instaló el

Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, quien le encomendó -entre otras tareas-, la creación de un sistema para la contratación pública. Esta instancia estaba orientada principalmente para cumplir con cinco ejes básicos de las compras públicas, también porque hereda trabajo e información realizada en la Comisión Nacional de la Ética Pública, dirigida por Alejandro Ferreiro, quien fuera su Secretario Ejecutivo, entre los años 1994 y 1996, instancia creada por el Presidente Patricio Aylwin Azócar; Comisión que además abordaba otros temas, como el financiamiento de la política y que, dentro de sus conclusiones, establece que si este país -que no está en crisis-, quiere avanzar, debe preocuparse de estos asuntos y modernizar servicios antiguos, con estructuras burocráticas propias de los años 1960.

Aunque dicha Comisión no concretó nada preciso, si levantó la bandera de la modernización, la que recibe el Presidente Frei, quien además es precursor de la inserción del país en la economía mundial, suscribiendo una serie de acuerdos de libre comercio y que establece relaciones con Estados Unidos, México y Canadá, tomando conciencia de que estos procesos obligaban al país, entre otras cosas, a hacerse cargo de las compras y contrataciones públicas, subiendo el nivel y su calidad.

Para encabezar la Secretaría de Modernización del Estado, desde la Secretaría General de la Presidencia, es nombrado Claudio Orrego quien es llamado, además de las compras públicas, a articular una solución para otros temas, como la gerencia pública y propuestas sobre financiamiento a la política. De esta mesa de trabajo, surge una medida en concreto relacionada a las compras y contrataciones públicas, relativa a una agencia rectora, autónoma, con gestión y apoyo de un sistema tecnológico.

Se distingue la necesidad de reformar también la ley y, a pesar de que algunos aspectos se logran desarrollar, se avanza fundamentalmente en el sistema tecnológico que, aunque precario, ya contemplaba objetivos transaccionales sin concretar su misión original, quedando un tanto limitado. No es sino hasta que estalla el caso denominado “Mop-Gate” (caso que saca a la luz nichos de corrupción en el sector de obras públicas, con altos directivos involucrados), que el sistema vuelve a cobrar importancia. Para asegurar el avance, el Presidente Ricardo Lagos suscribe con la oposición un “Acuerdo Nacional”¹, lo que instala los cimientos para una reforma administrativa. En la discusión para definir que contemplaría esta reforma, los temas de transparencia ocupan todo el espectro, se relevan 30 temas aproximadamente, que tanto la oposición como el

¹ “Acuerdo Político-Legislativo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento”, 2003.

Gobierno, identificaban como prioritarios y que sellarían la base del “pacto”. Se escogen los temas relativos a las compras públicas y también la gerencia pública, ambos ya relativamente preparados, desechando otros que estaban recién en período de reflexión. En ambos casos, había un trabajo previo que, aunque es materializado por el Presidente Lagos, no se habría podido concretar, sino hubiese contado con el trabajo y material existente, producto de las comisiones conformadas casi una década antes, y que ya contaban con algunos consensos, además de la relativa claridad sobre lo que había que hacer, los cambios a la norma y el avance tecnológico que implicaba.

Básicamente, se incluyen en la reforma y logran el apoyo político, fundamental en cualquier Reforma (es el Ministro del Interior, que toma el tema en persona y se involucran en su desarrollo), promulgándose la ley en tiempo récord (seis meses desde la firma del acuerdo político), producto del trabajo intenso y estrecho además con la oposición, encabezado por la entonces Senadora Evelyn Matthei. Las reuniones con ciudadanos o con parlamentarios del gobierno fueron escasas y fundamentalmente fueron de carácter informativas.

La oposición de la época, conformada por una coalición de partidos de derecha, buscaba que ésta reforma no fuese meramente cosmética, así

es que orientaron su enfoque al diseño de la reforma y a la implementación de esta. Como se sabe, fue bastante exitosa, sobre todo en comparación a los otros temas que se revisaban en paralelo, cubriendo los aspectos que le parecían relevantes a todos los sectores.

Otros argumentos para avanzar en la creación del sistema de compras y contrataciones públicas, de orden no estrictamente político, fueron los acuerdos internacionales de libre comercio, que exigían estándares de compras públicas de mayor claridad, una instancia de reclamación, hoy Tribunal de Compras Públicas, mayor transparencia y acceso a la información en forma permanente, las que eran exigencias básicas. Para implementar el proceso, el equipo del Ministerio de Hacienda a cargo, decide tomar dos acciones: la primera, cerrar la DAE (Dirección de Aprovechamiento del Estado), cuya postura no fue considerada en este proceso, por la desconfianza extendida sobre su utilidad, eficiencia y funcionamiento. El Presidente Eduardo Frei Montalva, el año 65 ya aconsejaba desmantelarla, porque funcionaba con la lógica de los años 30, donde el objetivo era asegurar el abastecimiento, más allá de las condiciones mínimas de eficiencia y transparencia que hoy se exigen, no tenía bodegas, procesos de mejora, ni modernización.

El diseño tecnológico de la que sería la nueva plataforma se realizó en la Secretaría General de Presidencia, junto con la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), la que financió el diseño. Se crea esta nueva institucionalidad desde sus cimientos, que pronto contará con infraestructura propia y que recluta a todo el personal desde la lógica concursal y de competencias. La búsqueda de modelos de compras y contrataciones públicas, da lugar a los primeros viajes al extranjero. A los integrantes del equipo a cargo del diseño, les resulta interesante el modelo coreano y los de algunos países europeos, que tienen estados más unitarios y similares al nuestro, como Finlandia, Dinamarca y Alemania, donde inspiran el sistema de convenio marco que ya contaba con 30 años de tradición en este tipo de transacciones, y que lograba agregar demanda de manera centralizada y no burocrática, con sistema de venta de opciones. El modelo donde se encuentran los “otros” proveedores-compradores no existía, así es que se inspiran en modelos privados que encontraban oferta con demanda, en términos tecnológicos en “*Commerce One*”, un sistema de e-commerce, desde donde nacen muchas plataformas que se ven hoy en el ámbito privado. Para el diseño, el equipo se basó en consideraciones particulares de la realidad chilena, con la tarea inmediata de sacar la ley, armar un equipo y montar el sistema tecnológico, por la vía de la contratación de compradores públicos, inspirándose en currículos de otros países, con ayuda de la Universidad de Chile y de otras universidades para

que dictaran diplomas y más tarde colaboraran con la certificación de los compradores.

Así, nace ChileCompra en el año 2003, con un diseño original, en el contexto de una crisis política, con la promulgación de su ley orgánica N°19.886, Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. Según señala su primer Director, Tomás Campero, en entrevista realizada para esta investigación, la nueva institucionalidad se instala sobre la antigua Dirección de Aprovechamiento del Estado (DAE), sin considerar su patrimonio de información, ni experiencia, en atención a la desconfianza que existía en torno a sus procesos y resultados.

Relevancia de ChileCompra

En el año 2014, ChileCompra genera por primera vez desde su creación, un Plan Estratégico, manteniendo la visión de “Generar eficiencia en la contratación pública con altos estándares de probidad y transparencia”. Explicada desde la perspectiva de la OCDE, en relación con su definición estratégica sobre las compras públicas en el desarrollo de un país, no solo por su volumen, sino por la confianza que sistemas como este deben inspirar. En este contexto, ChileCompra se ha destacado por sobre otros servicios por su cultura de revisión permanente. Se somete a

evaluaciones con frecuencia, promoviendo procesos de mejora continua y una cultura bastante arraigada de cambio. Desarrolla su trabajo sobre todos los aspectos que influyen en la compra pública, es decir y sin que esta enumeración sea limitada, en la orientación del usuario, cuenta con un Contact Center, un Observatorio de Compras Públicas, realiza Gestión de Proveedores, I+D y Certificación de Compradores Públicos. Según el portal de datos abiertos que ChileCompra disponibilizó hace algunos años, 911 Organismos Públicos transan a través de la plataforma de MercadoPúblico, 71.800 proveedores se encuentran inscritos en Chileproveedores actualmente, el sistema transó más de 12.000 Millones de dólares durante el año 2020, con un número relevante de funcionarios acreditados, que este año alcanza a los 12.472 y la creación de nuevas modalidades de compra (como la compra ágil y la compra conjunta). Lo anterior ha ido transformando la visión de Estado como el gran nicho de negocios de Chile.

Brechas y Problemas

A pesar de sus esfuerzos, ChileCompra y las compras públicas, siguen teniendo brechas que dan espacio a distorsiones, casos emblemáticos como los de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb) y sus más de \$5.000 millones (cinco mil millones de pesos) en

sobrepagos a empresas proveedoras, contratos adjudicados con sustento técnico cuestionado y numerosas denuncias de funcionarios por conflictos de interés; o como los del Ejército de Chile y la creciente lista de fraudes descubiertos en Carabineros de Chile y sus procesos de corrupción sistemática en el tratamiento de la contratación de ciertos tipos de servicios. Se evidencia la búsqueda constante de políticas y mecanismos por parte del Organismo, en el reconocimiento de esta problemática y sus esfuerzos por erradicar malas prácticas, en camino a un espacio transaccional, más transparente, participativo y saludable.

Potenciar e innovar

Es interesante revisar si existe una correlación, entre los niveles de preparación técnica de los funcionarios que realizan la compra pública, es decir que ejecutan el “servicio final” para la Institución en la que trabaja y se prepara continuamente, como también generar mejora continua e innovación, dando cuenta de la realidad reconociendo los espacios que permiten la corrupción.

El contexto internacional demuestra que uno de los factores de desarrollo de un país, tiene directa relación con la ponderación correcta de las compras públicas. En este sentido, la OCDE en su recomendación sobre

contratación pública, señala que “la contratación pública es un pilar fundamental de la gobernanza estratégica y de la prestación de servicios”, dando señales inequívocas sobre la urgencia de fortalecer marcos normativos y cultura de compra pública.

Aunque se podría argumentar que aún hay mucho por hacer, ChileCompra se encuentra en estado de revisión constante, con la certeza de que, si no se generan resultados, habrá más que las compras públicas comprometidas. Este sistema, en su momento, fue uno de los resultados de un acuerdo político nacional, una especie de pacto entre todos los sectores políticos, que vino a resolver y cumplir con el compromiso de transparencia y probidad para enfrentar caso de corrupción. En este caso, los problemas que conformaban el panorama complejo de corrupción y desconfianza fueron convertidos en la oportunidad de generar calidad, eficiencia y desarrollo.

En la actualidad, a casi dos décadas de creación de ChileCompra, cabe hacerse la pregunta sobre si hay que empezar a abordar su diseño original y funcionamiento de manera distinta, aunque la tecnología, por ejemplo, no haya cambiado diametralmente. Aunque sigue siendo el mismo modelo de gestión de compras y contrataciones, hay avances y

nuevas oportunidades en un mundo con Internet de las cosas y opciones de interfaz con otros sistemas y espacios.

Sin duda, es necesario revisar tecnologías más económicas y la racionalidad distinta de los agentes. Se podría hacer mayor gestión del aprendizaje y profesionalización de los funcionarios que ejercen estas funciones en las diferentes instituciones públicas, mejorar las rentas también, de modo continuar subiendo el estándar de quienes son parte del sistema de compras públicas. Se puede analizar el funcionamiento de ChileCompra en el marco actual, con una verdadera revolución tecnológica, con tantos y tan rápidos cambios en la sociedad, demandas de la ciudadanía, la educación y la gestión del conocimiento. Se observan asuntos pendientes en relación al sistema de compras en el sector público. Por ejemplo, en la contratación de servicios, un buen diseño normativo tecnológico del ciclo, falta sin duda profesionalizar al comprador y estandarizar -más que sus conocimientos sobre la normativa- su mirada sobre la relevancia de la compra pública. Y así se convierte este proceso en ciclo, donde la reflexión inicial se sustenta en el ámbito político y en cómo una crisis de credibilidad se convierte en la oportunidad que genera el desarrollo de un sistema, competitivo a nivel internacional, pero que no refleja al resto de nuestro Estado.

Algunas de las preguntas que surgen de los antecedentes y reflexión presentada sobre el origen ChileCompra y funcionamiento del sistema de compras y contrataciones en el sector público chileno: ¿Por qué hoy, los compradores públicos son los únicos funcionarios “certificados” para desarrollar su trabajo en el Estado?, ¿Qué mejoras se han realizado a los procesos del este sistema que se formuló como un pilar de transparencia, iniciándose el año 1999?, ¿Cuál es la visión de los funcionarios públicos que operan la plataforma MercadoPúblico para las compras y contrataciones públicas?

En atención a lo anterior, cabe señalar que las compras públicas involucran a todos los actores interesados en el correcto ejercicio de las compras que realiza el Estado en Chile, según se detalla más adelante. Para realizar un análisis completo, sería necesario conocer todas las perspectivas. Para ello, es pertinente identificar qué señalan las fuentes, abordar la normativa, el sistema en general que retroalimenta a las compras públicas, la historia que da lugar a la ley, la percepción de los actores, las ventajas que éstos declaran y las brechas que dan espacio a oportunidades de mejora.

En este contexto, surge una pregunta general que pueda orientar el proceso de pesquisa de esta investigación: **¿Qué brechas existen para**

un efectivo funcionamiento del sistema de compras públicas en Chile?

El desarrollo de las secciones siguientes tratará de responder a esta interrogante, la que se operacionaliza en el objetivo general y específicos que se presentan a continuación.

OBJETIVOS

Objetivo General

Conocer eventuales brechas existentes entre el diseño del sistema de compras públicas y su funcionamiento, como resultado de la operación, su entorno tecnológico y la caracterización de los funcionarios de las áreas de compras en las instituciones públicas chilenas.

Objetivos específicos

- a. Describir, desde una perspectiva histórica, el desarrollo de ChileCompra y del Sistema de Compras Públicas, identificando, además, los principios transversales de la compra pública.
- b. Comparar el sistema de compras públicas chileno con experiencias internacionales.
- c. Revisar procesos de innovación que ChileCompra ha realizado en el último tiempo.
- d. Diagnosticar el nivel de conocimiento de los funcionarios que operan el sistema de compras públicas.
- e. Identificar eventuales oportunidades de mejora para el sistema de compras públicas chileno y proponer recomendaciones de política relacionadas con el personal que lo opera.

METODOLOGÍA

Siguiendo a Hernández, Fernández y Baptista (2014) en *Metodología de la Investigación*, el tipo de investigación de este trabajo es de carácter descriptivo y correlacional, utilizando una metodología de enfoque mixto, con elementos cualitativos y cuantitativos para el levantamiento y análisis de datos, cuyos métodos específicos se detallan a continuación:

- a) Revisión de bibliografía, mayoritariamente interpretativa de la ley, que comprende textos y presentaciones de académicos, normativa atingente, diversos análisis sobre la historia reciente, estudios sobre la evolución del sistema, trabajos relativos a las compras públicas y sus funcionarios, recomendaciones de organismos internacionales y una serie de publicaciones sobre diversas experiencias de compras públicas a nivel internacional.
- b) Revisión de la perspectiva de los organismos internacionales respecto de las compras públicas y el caso de las experiencias de compras públicas de Corea del Sur.
- c) Realización y revisión de encuesta de caracterización enviada a los 141 funcionarias y funcionarios de la Dirección de Compras y Contratación Pública, obteniendo 23 lo que representa una tasa de respuesta de un 16,3%.

- d) Realización y revisión de encuesta de caracterización enviada a funcionarias y funcionarios que realizan labores de comprador/a público/a. Se realizó un piloto con un número reducido de funcionarias y funcionarios que desarrollan funciones de compra pública en la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Luego del piloto, se realizaron algunos ajustes que contribuyeron a la comprensión de las preguntas y se remitió la encuesta mejorada a una muestra no aleatoria de 2.990 correos electrónicos, manteniéndola disponible para ser respondida durante 6 semanas continuas. Finalmente se recibieron 220 respuestas, lo que corresponde a una tasa de respuesta de 7,4%.
- Para establecer las correlaciones entre las variables consultadas, se aplicó el software SPSS, desde donde se extrajeron los resultados estadísticos.

EL CASO CHILENO: DESARROLLO DE LA NORMATIVA PERTINENTE

Objetivos y principios de las compras pública en Chile

Al contrastar los objetivos y principios de las adquisiciones pública en Chile con aquellos señalados por los organismos internacionales se pueden observar coincidencias. La Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda precisa que el objetivo del Sistema de Compras y Contrataciones de Sector Público (SCCP) es “mejorar la transparencia, eficiencia y calidad de los procesos de compras y contrataciones de los Servicios Públicos, así como fortalecer el acceso a mayor y mejor información”, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, (2021), <http://www.dipres.gob.cl/572/w3-propertyvalue-15426.html>.

Adicionalmente, la Ley N°19.886 Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (en adelante Ley N°19.886) menciona algunos objetivos que se encuentran señalados explícitamente en el artículo 6° inciso final, donde se declara que “en todo caso, la Administración deberá propender a la eficacia, eficiencia y ahorro en sus contrataciones”, Ley N° 19.886 sobre “Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios” (2003).

Lo anteriormente expuesto evidencia que los objetivos de las compras públicas en Chile son similares a los objetivos que más se relevan a nivel internacional, por organismos internacionales y diferentes gobiernos, que son **eficiencia y transparencia**, incorporando la calidad de los procesos de compras y contrataciones.

Por otra parte, los principios específicos que sustentan el sistema de compras y contrataciones públicas en Chile son difíciles de identificar. A pesar de que la Ley N° 19.886 sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, señala en su artículo 1 que “los contratos que celebre la Administración del Estado... se ajustarán a las normas y principios del presente cuerpo legal y de su reglamentación” estos principios son elusivos en el texto legal. Más aún, su identificación se dificulta ya que el mismo artículo 1 señala que a los contratos que se celebren “supletoriamente, se les aplicarán las normas de Derecho Público y, en defecto de aquéllas, las normas del Derecho Privado”. Al no haber una enumeración explícita de los principios que regulan las compras públicas en Chile, tal como se hace en la Ley Orgánica de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 19.575, o la Ley que Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, N°19.880, diferentes autores han interpretado

en forma diferente estos principios (e.g. Poblete, 2012; 2017 y Moraga, 2017).

Al revisar en forma exhaustiva la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de servicios, es posible identificar los principios básicos, que guían la norma en atención al cumplimiento de los objetivos, tales como la protección de los derechos laborales, la probidad, la combinación más ventajosa, la transparencia, la continuidad del servicio, la estricta sujeción a las bases, y la igualdad ante la ley. A continuación, se presenta un análisis de estos principios de acuerdo con lo señalado en este cuerpo legal.

Principio: Protección de los derechos laborales

En su artículo 4º, la ley establece la exclusión de aquellas empresas que (en los dos años previos a su presentación) hayan resultado condenadas por prácticas antisindicales o por infracción a los derechos fundamentales del trabajador. Así también, obliga al servicio contratante a hacerse cargo de saldos insolutos de remuneraciones o cotizaciones, descontando los montos correspondientes desde los primeros estados de pago, abarcando incluso, a aquellas subcontraten.

Asimismo, en el artículo 11º, se establece que las garantías, también deben asegurar el “cumplimiento de las obligaciones laborales y sociales de los trabajadores”.

Principio: Probidad

En el mismo artículo 4º se expresa que ningún órgano de la Administración del Estado, empresas o corporaciones, en las que el Estado tenga participación, podrán suscribir contratos de provisión de bienes o servicios con funcionarios directivos del mismo servicio ni con personas relacionadas a ellos por parentesco, ni con sociedades vinculadas o con 10% o más de acciones, “ni gerentes, ni administradores, representantes o directores de cualquiera de las sociedades antedichas”, extendiendo las prohibiciones a las “Cámaras del Congreso Nacional, a la Corporación Administrativa del Poder Judicial y a las Municipalidades y Corporaciones”.

Principio: Combinación más ventajosa (mejor valor por dinero)

En el artículo 6º de la norma en revisión, se declara que las bases de licitación que éstas deben asegurar las condiciones necesarias para lograr la “Combinación más ventajosa entre todos los beneficios del bien o servicio por adquirir y todos sus costos asociados, presentes y futuros”.

Principio: Transparencia

En el artículo 7º, se describen los tipos de mecanismo de contratación, señalando en su inciso primero, qué se entiende por licitación o propuesta pública, estableciéndolo como un procedimiento “concursal mediante el cual la Administración realiza un llamado público”, imponiendo de modo implícito el principio de transparencia al plantearlo como concursal y público. En el párrafo siguiente además se señala que en este tipo de licitaciones “cualquier persona podrá presentar ofertas debiendo hacerse el llamado a través de los medios o sistemas de acceso público...”. Toda la información, los contratos y el rendimiento de los bienes, entre otros, según establece el artículo 12º “deberá ser reflejada en el Sistema de Información de las Compras Públicas y en el Registro Nacional de Proveedores...” En su artículo 17º, la ley señala que en su Reglamento se consignarán aspectos como el régimen, criterios de clasificación de los contratistas, requisitos de inscripción, causales de inhabilidad, incompatibilidad suspensión, entre otras, por incumplimientos, debiendo además velar por el libre acceso de los contratistas al registro, junto con su evaluación objetiva.

Principio: Continuidad del Servicio

El artículo 8° en su letra b) establece que procede la licitación privada o contratación directa, siempre que se trate de un contrato al que se haya dado término anticipado por incumplimiento u otras causas (con un límite de 1.000 UTM), impidiendo que se suspenda el servicio prestado.

Principio: Estricta Sujeción a las Bases

El artículo 10° de la Ley, inciso tercero plantea que “Los procedimientos de licitación se realizarán con estricta sujeción, de los participantes y de la entidad licitante, a las bases administrativas y técnicas que la regulen.” Resguardando el cumplimiento de las condiciones establecidas en las bases.

Principio: Igualdad ante la Ley

Según el artículo 16°, sobre el registro de contratistas y su inscripción, señala que se fijarán tarifas con el fin de financiar dicho registro, sin embargo, se debe velar por que “las mismas no impidan o limiten el libre e igualitario acceso de los contratistas al registro”. Permitiendo que empresas de todos los tamaños puedan acceder al

registro. Por otra parte, el artículo N°9 de la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado señala que “El procedimiento concursal se regirá por los principios de libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo y de igualdad ante las bases que rigen el contrato”.

Principio: Libre concurrencia de los oferentes

Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado consagra en su Artículo 9º la relevancia de las compras y contrataciones públicas al señalar que “Los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública, en conformidad a la ley. El procedimiento concursal se regirá por los principios de libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo y de igualdad ante las bases que rigen el contrato.

Tal como se mencionó anteriormente, no existe consenso entre los expertos respecto de los principios específicos que regulan las contrataciones públicas en Chile. A modo de ejemplo, se puede mencionar que Poblete (2012) identifica los siguientes principios de la licitación pública: libre concurrencia, igualdad entre los oferentes, publicidad, oposición, estricta sujeción a las bases, y objetividad. En una posterior

revisión, la profesora Poblete señala que los principios que rigen las licitaciones públicas son: estricta sujeción a las bases, libre concurrencia, transparencia y publicidad, impugnabilidad y contradictoriedad, probidad, abstención, fundamentación de resolución, oposición de funciones y no formalización.

Más aún, de acuerdo al artículo 1° de la Ley N° 19.886, se podría argumentar que a los principios identificados anteriormente, se deberían agregar, supletoriamente, todos aquellos que establece en su artículo 3° de Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado , los que deben ser observados por los órganos de la Administración del Estado, tales como los principios de “responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas y participación ciudadana en la gestión pública”. Además, en esta línea se señala que la Administración del Estado “garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes”. Eso último incorporaría los principios de subsidiariedad y de libertad de ejercicio de la actividad económica.

Estas diferencias presentadas anteriormente, demuestran la dificultad de establecer en forma clara los principios que guían las adquisiciones públicas, J. Poblete (comunicación personal, 27 de noviembre de 2017).

A pesar de esto, se puede señalar que los principios que se repiten en los diferentes análisis son la estricta sujeción a las bases, igualdad de los oferentes, probidad, y transparencia.

III. COMPRAS PÚBLICAS, MARCO CONCEPTUAL Y LAPERSPECTIVA INTERNACIONAL

MARCO CONCEPTUAL

Las compras públicas se refieren, en términos generales, a la adquisición de bienes, servicios y trabajos por los gobiernos y empresas estatales, (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 2017a).

Las compras públicas son reconocidas, desde hace décadas, como un instrumento fundamental de desarrollo, eficiencia y transparencia a nivel mundial. Como tal, no solo se han creado sistemas de compras públicas en numerosos países, sino también en asociaciones de naciones y diversos organismos internacionales. Los sistemas de compras públicas han sido promovidos principalmente por organismos multilaterales de cooperación.

La magnitud de las compras públicas en términos agregados tiene un importante impacto en la economía de los países. Al nivel mundial, los organismos internacionales estiman que las compras públicas de los gobiernos alcanzan los US\$9,5 billones anuales, representando entre el 12% y 20% del producto interno bruto de los países, Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016). En países de la OCDE las compras públicas representan un promedio del 12% del producto interno bruto, con un rango entre el 5,1% en México y el 20,2% en los Países Bajos, (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 2017a). En el caso chileno, ya en el año 2008 las licitaciones públicas representaban cerca del 7% del producto interno bruto, (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 2017b), mientras que el año 2018, se registró en la plataforma un total de US\$13.099 millones.

OBJETIVOS DE LAS COMPRAS PÚBLICAS

Al revisar la literatura relevante, se puede observar que las compras públicas, así como los sistemas que las soportan, tienen como objetivo principal el eficiente uso de los recursos públicos, (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 2017a).

Lo anterior se puede constatar en una reciente Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, cuya presentación expresa que:

“la presente Recomendación se basa en los principios fundacionales de la Recomendación de la OCDE sobre la mejora de la integridad en la

contratación pública, formulada en 2008, y amplía su ámbito de aplicación respondiendo a la esencial misión que la gestión de la contratación pública debe desempeñar en el logro de la eficiencia y en el impulso de los objetivos de las políticas públicas” y que toma en consideración “...el creciente interés que...despierta la gobernanza de la contratación pública en pro de la economía y la eficiencia, y para impulsar el logro de objetivos secundarios de política.” Asimismo, señala que el “objetivo principal de la contratación se refiere a la entrega de bienes y la prestación de servicios necesarios para el cumplimiento de las funciones de la autoridad pública de una manera puntual, económica y eficiente” (OCDE, 2015b).

Por otra parte, para la Unión Europea el objetivo de la contratación pública es el logro de “un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos”. Lo anterior, en consonancia de la definición estratégica para la región contenida en el documento “Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. En esta declaración de objetivos de la contratación pública, la Unión Europea, junto con establecer el objetivo principal, señala los objetivos secundarios, un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que le ha dado a la compra pública los que están relacionados con la Estrategia Europa 2020, (Unión Europea, 2020).

La Tabla N°1 abajo resume los objetivos principales de las compras públicas en los organismos multilaterales. Como se puede observar los conceptos de eficiencia y economía se encuentran presentes en las respectivas definiciones organizacionales de las adquisiciones públicas.

Organizaciones	Naciones Unidas			OCDE	Unión Europea
	Manual de Adquisiciones de la Naciones Unidas (2013)	Manual del Comprador Público de Naciones Unidas. (2006, actualizado en 2012)	Manual de Adquisiciones UNOPS (Revisión 6.1, 2019)		
Objetivos	Garantizar que los requisitos de NU respecto del proceso de contratación se cumplan de acuerdo con los principios de: Mejor Valor por Dinero en forma oportuna y de acuerdo con las especificaciones de TOR (Terms of Reference, por sus siglas en inglés, es decir Términos de Referencia) o SOW (Statements of Work, o descripciones de las Obras en español) y atendiendo a todas las demás regulaciones. En	Agregar valor a la organización cumplimiento con sus objetivos. Es sabido que las actividades de adquisición apoyan los gobiernos organizacionales en forma cotidiana consiguiendo los insumos necesarios para realizar su trabajo. Se considera principio rector, garantizar que el proceso de compras públicas se encuentre alineado con el mandato general y la estrategia de la organización.	Expone instrucciones, procedimientos y procesos y proporciona material adicional de orientación para procesos de adquisición. De forma eficaz y eficiente y de acuerdo con los Principios de la Directora Ejecutiva, el Reglamento financiero y reglamentación financiera	“Se refiere a la entrega de bienes y la prestación de servicios necesarios para el cumplimiento de las funciones de la autoridad pública de una manera puntual, económica y eficiente”	El logro de “un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos”.

<p>consecuencia, el proceso será abierto, transparente y las evaluaciones de las ofertas, equitativas, razonables y objetivas.</p>		<p>detallada (FRR) de UNOPS y otros instrumentos legislativos de UNOPS.</p>		
--	--	---	--	--

Tabla N°1, Objetivos de las compras públicas en organismos multilaterales
Fuente: elaboración propia basada en documentos oficiales

Adicional a la búsqueda de la eficiencia en el uso de los recursos fiscales como objetivo central de las compras públicas, en el último tiempo se ha desarrollado una nueva categoría, que, en la visión de OECD son objetivos secundarios de política, entre los que se encuentran la protección ambiental, la innovación, la creación de empleo y el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, entre otros. Específicamente, los objetivos específicos se definen como “cualquiera de los diferentes objetivos, como el crecimiento ecológico sostenible, el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, la innovación, las normas de responsabilidad corporativa o, más en general, los objetivos de política industrial, que las administraciones públicas, cada vez con mayor intensidad y de manera suplementaria al objetivo principal de la contratación, pretenden lograr mediante el uso de la contratación pública como instrumento de política.” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2016).

En esta línea, en la última década, la literatura especializada sobre compras públicas ha abordado una serie de temas relacionados a estos

objetivos secundarios, tales como compras verdes (Aldenius y Khan, 2017; Unión Europea, 2016), economía circular (Unión Europea, 2017), compras sostenibles (Brammer, 2010).

Principios que orientan las compras públicas

La Unión Europea ha establecido oficialmente diferentes principios para los sistemas de contrataciones públicas aplicables a sus países miembros, siendo los más destacados los principios de igualdad de trato, transparencia, no discriminación y, en menor medida, la proporcionalidad.

Al respecto, la Directiva 24 de 2014, sobre contratación pública, toma como primer considerando que, para la adjudicación de contratos públicos por las autoridades de los Estados miembros, se deben “respetar los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y, en particular, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los principios que se derivan de estos, tales como los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia”, Directiva 2014/24/EU del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea (2014).

En particular, la mencionada Directiva 24 de 2014, utiliza estos principios como guías para orientar la aplicación de diferentes aspectos de la contratación pública en los Estados miembros. La Tabla N°2 identifica los respectivos principios y su ámbito de aplicación. Como se puede observar, los principales criterios mencionados son i) la igualdad de trato

hacia los oferentes que participan en el proceso licitatorio (i.e. operadores económicos) por parte del poder adjudicatario (i.e. institución contratante), ii) la transparencia del mismo proceso, y iii) la no discriminación hacia los operadores económicos. En menor medida se menciona el principio de proporcionalidad, asociado a las sanciones a los oferentes por incumplimiento de contratos.

Tabla N°2

Principios de las compras públicas y ámbitos de acción según Directiva 24/2014,

OCDE

Considerandos y Artículos de la Directiva 24/2014	Ámbito de aplicación	Principios rectores
Considerando 45	El procedimiento de licitación con negociación debe ir acompañado de salvaguardias adecuadas que garanticen la observancia de los principios de igualdad de trato y de transparencia.	Igualdad de trato Transparencia
Consideración 58	Comunicación oral con los operadores económicos	Transparencia Igualdad de trato
Considerando 68	Desarrollo de nuevas técnicas electrónicas de compras, como los catálogos electrónicos, en concordancia con las normas de la Directiva y los principios.	Igualdad de trato No discriminación Transparencia
	Acceso de los operadores económicos a unos procedimientos de contratación pública en los	No discriminación Igualdad de trato

Considerandos y Artículos de la Directiva 24/2014	Ámbito de aplicación	Principios rectores
	que las ofertas deben presentarse en forma de catálogo electrónico,	
Considerando 90	Adjudicación de contratos basados en criterios objetivos	Transparencia No discriminación Igualdad de trato
Consideración 101	Aplicación de motivos de exclusión a los operadores económicos por parte del poder adjudicatario	Proporcionalidad 2
Considerando 110	Sustitución de un operador económico cuando se rescinda un contrato debido a deficiencias en la ejecución	Igualdad de trato Transparencia
Considerando 114	Contratos de servicios a las personas por sobre el umbral definido	Transparencia Igualdad de trato
	Prestación de servicios a las personas por parte de los Estados miembros y poderes públicos sin la necesidad de celebrar contratos públicos, a	Transparencia No discriminación

Considerandos y Artículos de la Directiva 24/2014	Ámbito de aplicación	Principios rectores
	través de licencias o autorizaciones a los agentes económicos	
Artículo 18	Principios de la contratación lo que se aplica al tratamiento de los operadores económicos parte de los poderes adjudicatarios ²	Igualdad de trato No discriminación Transparencia Proporcionalidad
Artículo 40	Asesoramiento por parte de expertos, autoridades o participantes del mercado a los poderes adjudicatarios en relación a las consultas preliminares del mercado	No discriminación Transparencia
Artículo 41	Participación previa de candidatos o licitadores asesorando al poder adjudicador o haya participado de algún otro	Igualdad de trato

² En la Directiva 24/2014 se entiende por operador económico "una persona física o jurídica, una entidad pública, o una agrupación de tales personas o entidades, incluidas las agrupaciones temporales de empresas, que ofrezca en el mercado la ejecución de obras o una obra, el suministro de productos o la prestación de servicios." Por otra parte, poderes adjudicatarios se definen como "el Estado, las autoridades regionales o locales, los organismos de Derecho público o las asociaciones formadas por uno o varios de dichos poderes o uno o varios de dichos organismos de Derecho público-."

Considerandos y Artículos de la Directiva 24/2014	Ámbito de aplicación	Principios rectores
	modo en la preparación del procedimiento de la contratación	
Artículo 56	Presentar, completar, aclarar o añadir la información o documentación incompleta o errónea por parte de los operadores económicos	Igualdad de trato Transparencia
Artículo 76	Establecimiento de normas nacionales para la adjudicación de los contratos	Transparencia Igualdad de trato

Fuente: Elaboración propia basada en la Directiva 2014/24/EU del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014.

Por otra parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos³ en su última recomendación sobre contratación pública (2015b), se refiere a los principios de la compra pública, destacando los de transparencia, integridad de los actores y accesibilidad de oportunidades. Al respecto, la OCDE realiza una serie de recomendaciones específicas a los Estados adherentes, entre las que se pueden identificar los principios

³ Después de tres años de negociaciones, Chile se integró como el país miembro número 31 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en mayo de 2010.

relacionados a la compra pública que se indicaron anteriormente y otros que se refieren al funcionamiento del sistema.

Estas recomendaciones sobre contratación pública son las siguientes, para que los Estados adherentes:

- a) Aseguren un nivel adecuado de transparencia a lo largo de todas las fases del ciclo de contratación pública;
- b) Conserve la integridad del sistema de contratación pública mediante normas generales y salvaguardias específicas por proceso de contratación:
- c) Hagan accesibles las oportunidades de concurrir a la contratación pública a los potenciales competidores sin importar su tamaño o volumen;
- d) Reconozcan que todo uso del sistema de contratación pública que pretenda conseguir objetivos secundarios de política deberá sopesar estas finalidades frente al logro del objetivo principal de la contratación;
- e) Fomenten una participación transparente y efectiva de las partes interesadas, estandarizando procesos, regulando diálogos entre los actores;

- f) Desarrollen procedimientos que, satisfaciendo las necesidades de la administración pública y de los ciudadanos, impulsen la eficiencia a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública;
- g) Mejoren el sistema de contratación pública mediante el aprovechamiento de las tecnologías digitales para dar soporte a la innovación, a través de la contratación electrónica, a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública;
- h) Dispongan de un personal dedicado a la contratación pública con capacidad de aportar en todo momento, de manera eficaz y eficiente, la debida rentabilidad en este ámbito, desarrollando en los funcionarios capacidades pertinentes para continuar trabajando en la transacción con mayor valor del dinero, eficaz y eficientemente;
- i) Estimulen mejoras en el rendimiento mediante la evaluación de la eficacia del sistema de contratación pública, tanto en procesos concretos como en el sistema en su conjunto, a todos los niveles de la administración pública siempre que resulte factible y adecuado, a través de evaluaciones efectivas del sistema;
- j) Integren las estrategias de gestión de riesgos para la definición, detección y su mitigación considerando todo el ciclo de la contratación pública;

- k) Apliquen mecanismos de supervisión y control que favorezcan la rendición de cuentas a lo largo del ciclo de la contratación pública, incluidos los oportunos procedimientos de quejas y sanciones.
- l) Favorezcan la integración de la contratación pública en la gestión de las finanzas públicas en general, la presupuestación y los procesos de prestación de servicios;

A partir de estas recomendaciones, la OCDE enuncia los 12 principios integrados de las compras públicas: transparencia, integridad, acceso, balance, participación, eficiencia, compras electrónicas, capacidad, evaluación, gestión de riesgo, rendición de cuentas e integración, Caja de Herramientas de Compras Públicas, (OCDE 2021).

Para la Organización de Naciones Unidas, el sistema de compras debe estar enmarcado en los principios de Mejor valor por dinero, transparencia y cumplimiento de toda la normativa en general, asegurando la ecuanimidad, la razonabilidad y la objetividad de las evaluaciones. También es relevante, agregar valor a la Organización, en el correcto desempeño de sus labores cotidianas en consistencia con las definiciones estratégicas de la organización. Finalmente, y desde la perspectiva de la UNOPS, es fundamental enmarcar el trabajo en su contexto legislativo, considerando conceptos de Gobernanza de Riesgo y Compliance, haciendo uso de las

plataformas electrónicas, para hacer del proceso de compras, uno eficiente, minimizando riesgos, transparente y de perfil sostenible.

Respecto de los principios que rigen al sistema de compras públicas utilizado actualmente por la Organización de Naciones Unidas, y revisados, el Manual de Compras Públicas, el manual para Compradores y el Manual de Compras para la OPS, se pueden mencionar los siguientes:

Tal vez uno de los más destacados principios es el mejor valor por el dinero, el que, según el Manual de Compras de la Organización de Naciones Unidas, su objetivo es "alcanzar el máximo beneficio para la Organización".

El concepto de Mejor valor por dinero queda establecido en el Artículo 5.12 del Reglamento Financiero y espera asegurar que se logre el resultado óptimo teniendo en consideración factores tales como costos y beneficios relevantes, riesgos y recursos, entre otros. La mejor correlación calidad-precio se entiende como la "Optimización de los costos y la calidad de toda la vida necesaria para satisfacer las necesidades y requisitos del usuario considerando los eventuales factores de riesgo y los recursos disponibles".

En consecuencia, el factor "precio" por sí solo no es definitivo ni determinante de la mejor relación calidad-precio.

Otros principios que identifican los diferentes documentos oficiales de las naciones Unidas son i) la promoción de los objetivos de la Organización, ii) equidad a través de la competencia, iii) integridad a través de la competencia, iv) transparencia a través de la competencia, v) economía y efectividad, vi) objetivos de las Organizaciones de Naciones Unidas concernientes, vii) competencia efectiva y viii) el mejor interés para la Organización y sus asociados.

La Tabla N°3 muestra un resumen de los principios que guían las compras públicas en los organismos internacionales, siendo la transparencia, integridad, economía y equidad los que son compartidos en mayor medida.

Tabla N°3

Principios de las compras públicas en los Organismos Internacionales

Principios	UN			OCDE	EU
	Manual de Adquisiciones de la Organización de Naciones Unidas (2013)	Manual del Comprador Público de la Organización de Naciones Unidas. (2006, actualizado en 2012)	Manual de Adquisiciones UNOPS (Revisión 6, 2017)		
Promoción de los objetivos de la Organización	✓				
Equidad a través de la competencia.	✓	✓	✓		
Integridad a través de la competencia.	✓	✓	✓	✓	
Transparencia a través de la competencia.	✓	✓	✓	✓	✓
Economía y Efectividad	✓	✓		✓	

Mejor valor por el dinero	✓	✓	✓		
Igualdad de trato.					✓
No discriminación.					✓
Objetivos de las Organizaciones de Naciones Unidas concernientes.		✓			
Competencia Efectiva			✓		
El mejor interés para la Organización y sus asociados.			✓		
Oportunidad				✓	

Fuente: Elaboración propia, basado en manuales de compras respectivos

Siguiendo con el contexto internacional de las compras públicas, el siguiente apartado describe la experiencia de Corea del Sur en relación a la implementación de la plataforma transaccional para las compras y contrataciones públicas.

EL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS DE COREA DEL SUR

Antes de iniciar la descripción del modelo de Compras Públicas de Corea del Sur, es preciso entregar una breve explicación sobre las razones que llevan a escoger a Corea del Sur y su sistema para realizar un análisis y comparación. A diferencia de muchos de los países desarrollados, en 1953, al finalizar la guerra, Corea del Sur era más pobre que gran parte de los países latinoamericanos. Existe consenso en varias teorías en que el primer factor de desarrollo que Corea del Sur fortaleció fue en gran parte, la educación, al igual que Chile tan solo una década atrás, con el Presidente Pedro Aguirre Cerda y aun con menor nivel de pobreza, instalaba el mismo concepto en su gobierno.

A pesar de las diferencias culturales, ambos países han ido potenciando sus capacidades productivas y trabajando para salir de la pobreza y generar bienestar a sus ciudadanos. Sin embargo, Chile -que ha crecido y superado gran parte de sus problemáticas sociales- no está hoy al nivel de desarrollo de Corea del Sur, país que ha llegado a considerarse un verdadero milagro económico, y que se ha posicionado como un país líder en tecnología y desarrollo. En esta investigación, se presenta como caso de éxito, elegido por su rápido crecimiento y su origen en la pobreza profunda que deja una guerra.

El Estado representa gran parte de la demanda en un mercado, por lo que garantizar transparencia, eficiencia y buena gestión, es fundamental para la “salud” del mercado y sus partes. En Corea del Sur, existe el denominado PPS, que es el Public Procurement Service, desde el año 1949, dependiente de la oficina del Primer Ministro, situación que evidencia de inmediato la relevancia que se le otorgó desde sus inicios. Más tarde, fue denominada como POFS, en español, Oficina Provisional de Suministro Extranjero, encargada de “administrar los suministros de ayuda extranjera”. Actuó como socio estratégico de su par en Estados Unidos, contribuyendo a la recuperación de la economía coreana. Poco a poco fue incorporando más responsabilidades, hasta incluir las contrataciones nacionales, transformándose en el año 1961, en la agencia central de adquisiciones, convirtiéndose en la institución clave en la implementación de programas de desarrollo económico, adquiriendo enormes cantidades de bienes y servicios de forma eficiente. Se le reconoce como el servicio que estableció la “estructura administrativa”, sindicada como la fuerza motriz del “milagro económico” en las últimas cinco décadas.

Poco a poco, el PPS fue incorporando nuevas funciones, como la de estabilizar la oferta y la demanda, regulando los precios de las materias primas extranjeras junto con las necesidades básicas. Esto le permitió al PPS, mantener estable la economía de Corea del Sur durante la crisis

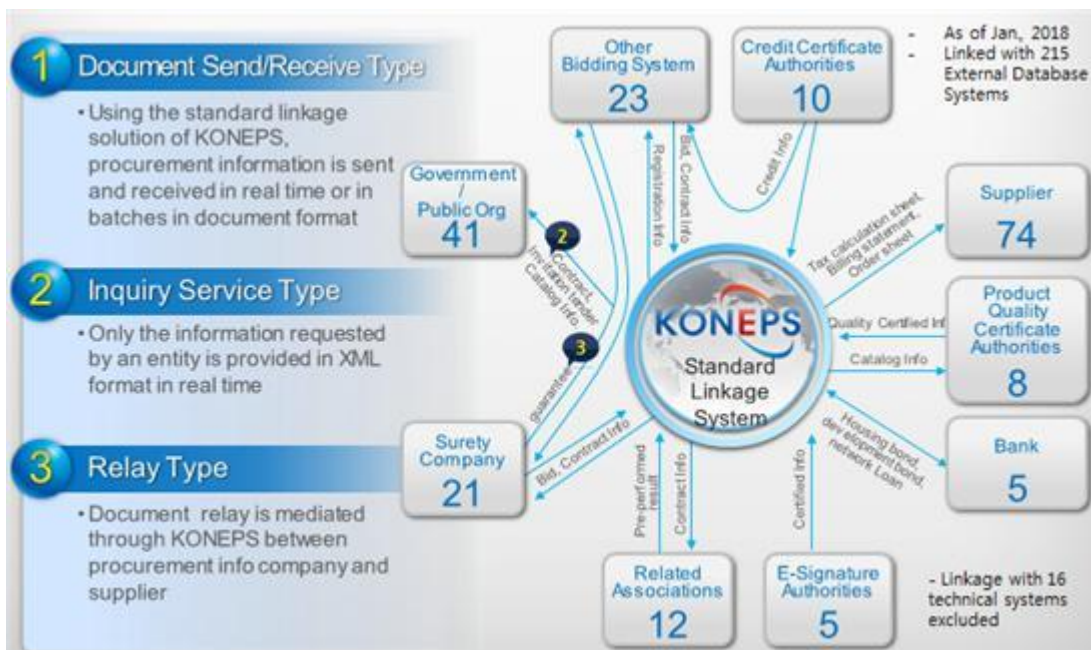
mundial de recursos que tuvo lugar a fines de la década de los 70 y principios de los 80, además de la denominada “crisis asiática” de principios de los 90 del siglo XX.

En el año 2000, Corea del Sur, a través del PPS, se propuso modernizar el proceso completo de contratación pública, incorporando el sistema de contratación electrónica como parte de la iniciativa de gobierno electrónico en 2002.

El año 2002, se inauguró el sistema electrónico de compras, - tan solo un par de años antes que en Chile- denominado Sistema de Compras Electrónicas en línea de Corea (KONEPS). En el tiempo ha sido evaluado por la ONU, el Banco Mundial y en general por la comunidad internacional, recibiendo en particular, el Premio al Servicio Público en junio del año 2003, como sistema que otorga transparencia y eficiencias a las adquisiciones públicas, siendo también en el año 2004, seleccionado como “El Modelo de Mejores Prácticas” en términos de compras electrónicas, ambos reconocimientos de la ONU. La OCDE por su parte, lo señala como un sistema de compras efectivo y con fuerte impacto en el uso de Tecnologías de Información y Comunicaciones en el sector privado.

El Sistema integrado de Compras Electrónicas en Línea de Corea (KONEPS) es una ventana única donde las empresas pueden obtener información completa y tratable de todas las adquisiciones públicas, donde, en una sola plataforma de adquisiciones se concentre todo el proceso de solicitud, adquisición, contratación y ofertas, en forma transparente y equitativa, llegando hasta los pagos en línea (ver Figura N° 1).

Figura N° 1: Sistema KONEPS de Corea del Sur



Fuente: Diagrama obtenido desde la página oficial del PPS de Corea del Sur

http://www.pps.go.kr/eng/jsp/about/pps_history.eng

En términos generales, KONEPS ha tenido además de reconocimientos, una alta valoración de la comunidad internacional, lo que le ha valido ser además referente para los sistemas del resto del mundo, adicionalmente a las señaladas, según señala KONEPS en su página web:

- ✓ Evaluación de la UN / CEFACT (abril, 2005), que reconoce los procedimientos de contratación electrónica de KONEPS como de estándares internacionales.
- ✓ Premio WITSA⁴ a la Excelencia (mayo, 2006), por “Buenas prácticas en usuarios de TI en sectores públicos”.
- ✓ Premio eASIA⁵ (agosto, 2006), en atención a sus Buenas prácticas en e-Transacción en sectores públicos.
- ✓ Mejora en el servicio público a nivel mundial, la ONU selecciona y valora agencias por su contribución al mejoramiento del servicio público. El Public Procurement System de Corea del Sur, se convirtió en el primero que recibió el premio por servicios públicos innovadores en la región de Asia y el Pacífico.
- ✓ El proceso que construyó KONEPS, se ve reflejado en las normas internacionales de la ONU/CEFACT en el 6º Foro ONU/CEFACT.

⁴ World Information Technology and Services Alliance.

⁵ Organización que trabaja en formular y apoyar proyectos internacionales de investigación conjunta en la Región de Asia Oriental sobre una base multilateral, así como promover la interacción de los investigadores a través de talleres, etc.

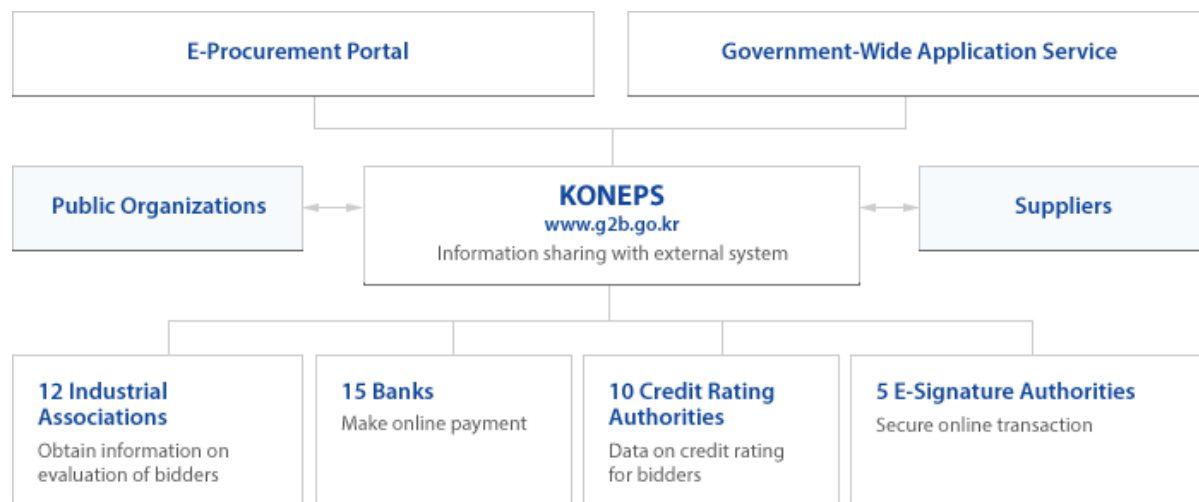
- ✓ "2007 e-ASIA AWARD" en la conferencia AFACT, KONEPS fue reconocido como el "Mejor modelo de práctica de transacciones electrónicas en el sector público". El premio se otorga cada dos años bajo el patrocinio del Centro de Facilitación del Comercio y Negocios Electrónicos de las Naciones Unidas.
- ✓ Premios de sistemas de adquisición basados en KONEPS en el extranjero, el Sistema de compras electrónicas de Costa Rica, denominado Mer-link, recibió el Premio OEA en la categoría de "Gobierno Electrónico Centrado en el Ciudadano" en 2012.

Funciones Principales de KONEPS

El sistema electrónico KONEPS, constituye un canal único e integrado que disponibiliza información de interés para las empresas que generan negocios con el Estado Coreano, información que incluye, datos sobre las licitaciones y sus características principales, como también sobre proveedores. A diferencia del sistema chileno, KONEPS interopera con 215 sistemas externos, entre otros, compañías que otorgan garantías, asociaciones industriales y autoridades certificadoras. Vale señalar que el sistema equivalente en Chile, solo en diciembre del año 2018 inicia un piloto de interoperabilidad con SIGFE, que corresponde al Sistema de Información para la gestión Financiera del Estado, lo que, con 100

instituciones públicas, permite comprar con disponibilidad presupuestaria directa desde SIGFE y no en forma manual. El riesgo más relevante de no estar vinculado con las Compañías o Bancos que emiten los documentos de garantía es que no es posible revisar en línea y de modo eficiente, la veracidad de la documentación recibida.

Figura N°2: Esquema y Base Tecnológica de KONEPS



Fuente: Diagrama obtenido desde la página oficial del PPS de Corea del Sur

http://www.pps.go.kr/eng/jsp/about/pps_history.eng

El sistema se caracteriza principalmente por:

- ✓ Competitividad de Gobierno, las funciones de abastecimiento y oferta de información están garantizadas. Se incorpora el método de “evaluación avanzada”, formato que permite seleccionar a la empresa adjudicataria adecuada.

- ✓ Eficiencia, las potenciales empresas oferentes se registran por única vez en el sistema para participar en todas las licitaciones públicas que se realicen consolidándose como un sistema electrónico integral, que recoge todas las etapas de la compra pública, desde la decisión de compra, hasta el pago.
- ✓ Transparencia, toda la información de las compras públicas se encuentra disponible en la plataforma del sistema.
- ✓ Accesibilidad y rapidez, toda la información y los trámites, las licitaciones y sus requisitos, el registro de las empresas, los contratos y pagos, se encuentran disponibles en la plataforma del sistema, simplificando los procesos y ahorrando tiempo y recursos al Estado y a las empresas.
- ✓ Seguridad, todos los procesos y transacciones se encuentran codificados y con sistemas de respaldo, que otorgan garantía de resguardo de la información y continuidad.
- ✓ Liderando el Gobierno electrónico, la creación y éxito de KONEPS, ha instalado estándares de calidad y seguridad que permiten proyectar un gobierno electrónico “avanzado”, sin olvidar que todos los esfuerzos en este sentido se justifican en mejorar la calidad de vida de las personas finalmente, generando una gran red que vincula a todos los actores e interoperara con sistemas externos.

Logros del Sistema KONEPS

Dentro de los logros que el Sistema ha alcanzado, y sin duda el más relevante, es el alto nivel de transparencia del proceso de compras completo. Por otra parte, se ha fortalecido la competencia, las compras suscritas con contratos en línea. Así, la eficiencia y el ahorro, incentivan al sector privado a participar en el comercio electrónico, reduciendo en consecuencia la brecha digital para 110.000 empresas, convirtiéndolo en una base de comercio electrónico, con ahorro proyectado de USD\$4.5 mil millones anualmente.

En particular, se pueden identificar los siguientes logros:

- ✓ Mayor eficiencia en el proceso de contratación pública.
- ✓ Transparencia en el proceso, aumento de la credibilidad del intercambio, disminución de las posibilidades de corrupción (información en tiempo real, sin espacio para decisiones arbitrarias).
- ✓ Promoción del comercio electrónico e incremento del número de oferentes.
- ✓ Disminución de los costos de transacción.
- ✓ Especial mención a la alta valoración de la comunidad internacional, lo que permitió incrementar las exportaciones y comercio con otros países.

Factores de éxito

Según lo presenta KONEPS, para mejorar el sistema se plantea un sencillo esquema para superar sus debilidades.

Tabla N°4

Obstáculos de KONEPS y estrategias de superación

Obstáculos	Estrategias
Necesidad de cooperación intergubernamental.	Se estableció un sistema de promoción en todo el gobierno.
Dificultad para integrar el acceso de los usuarios, para así proporcionar un servicio fácil de usar	Participación del usuario desde la etapa de desarrollo inicial
Brecha digital	Infraestructura bien desarrollada

Fuente: Traducido desde la página: <https://www.pps.go.kr/eng/content.do?key=00778>

El gobierno de Corea del Sur estableció un Comité especial de Gobierno Electrónico, que asumió la gestión completa de todos los proyectos de gobierno electrónico, entre enero de 2001 a enero de 2003, con la participación directa del Presidente, quien evaluó personalmente el progreso de cada proyecto.

Se incorporó en la gestión de los proyectos a funcionarios, especialistas del sector privado, viceministros y expertos en Tecnologías

de Información. Cabe señalar que KONEPS es uno de los proyectos de gobierno electrónico, entre otros se encuentran -bajo la supervisión del mismo comité- educación, finanzas nacionales, impuestos, seguro social y gestión integrada de personal.

La participación ciudadana fue y continúa siendo clave, se estableció la "junta de desarrollo de KONEPS" con 9 organizaciones, siempre bajo la supervisión del Comité de Gobierno Electrónico, finalmente, participando 90 organizaciones y diferentes empresas participaron como potenciales usuarias o instituciones.

La capacitación es fundamental, y no solo se realizó al inicio, sino que se planteó como una práctica continua, que a través de una red con sedes locales, mantiene a los usuarios al día con la plataforma, realizando también labores que promueven las ventajas del sistema, incentivando al uso voluntario por parte de las empresas, destacando las ventajas de tener menos burocracia, eficiencia y menos corrupción.

Finalmente, se disminuyó la brecha digital, gracias a una infraestructura robusta y bien desarrollada, homologando competencias a nivel regional e industrial. Corea del Sur se transformó en el primer país en términos de conexión a internet, alcanzando por ejemplo que 11 millones de viviendas contaran con banda ancha, lo que equivale a un 75%

de la población, acompañado de un marco normativo apropiado para fomentar el desarrollo tecnológico.

Respecto del marco normativo, cabe destacar regulaciones sobre temas específicos como:

- ✓ Instrucciones para licitantes.
- ✓ Disposiciones generales para los contratos.
- ✓ Pacto de integridad

PPS y KONEPS en los últimos años

Luego de transformarse en modelo de modernización para el propio gobierno coreano y referente de transparencia y eficiencia para el mundo, actualmente:

- ✓ El PPS, está realizando casi el 90% de todas sus transacciones electrónicamente.
- ✓ El sistema de licitación electrónica ha sido utilizado 54.400 veces por alrededor de 1.706 organizaciones públicas y 8,22 millones de proveedores.
- ✓ Desde su puesta en marcha, y solo hasta el año 2009 se habían adquirido a través de la plataforma transaccional 24.500 tipos de bienes y servicios, desde artículos de oficina, a productos culturales, por cerca de USD\$6.400 millones.

- ✓ Los proveedores obtienen su pago de inmediato, incluso dentro de las 4 horas posteriores a la solicitud del pago.

Tabla N°5:
Comparación de plataformas transaccionales
KONEPS y MERCADOPUBLICO

Característica	KONEPS	MERCADOPUBLICO
Año de implementación	2002	2004
Reconocimientos	Internacional, ONU en múltiples ocasiones.	Nacional, Ministerio de Economía
Aspectos que incorpora	Bases y sus aspectos fundamentales, como costos, especificaciones técnicas y criterios de evaluación. Información completa de proveedores	Bases y aspectos fundamentales de las compras públicas. Registro de Proveedores.
Acceso a procesos de compra	Una sola inscripción les da acceso a todos los procesos licitatorios.	Una inscripción los registra y habilita, sin embargo, los proveedores deben entregar una serie de documentos adicionales que varían según la contratación.
Interoperabilidad	215 sistemas externos: entre otros, 21 compañías que otorgan garantías, 12 asociaciones industriales y 8 autoridades de certificación de calidad	En diciembre de 2018, Mercadopublico se vincula con SIGFE
Alcance del Sistema	Todos los Organismos del nivel central y local, además de las empresas públicas	Todas las instituciones públicas, salvo algunas que actualmente solo la utilizan como "buena Práctica".
Procesos incorporados en el sistema	Solicitud, bases, ofertas, adjudicación hasta el pago	Bases, ofertas, adjudicación, evaluación del proveedor
Concepto de ventanilla única	Si, con integración de sistemas y SSPP	No.
Sistema de catalogo expreso	Si.	Si, conocido como Chilecompra express o convenio marco

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida desde la página <https://www.pps.go.kr/kor/content.do?key=00126>

En la tabla N°5 se realiza una comparación entre las plataformas transaccionales KONEPS y MERCADOPÚBLICO. A pesar de que ambos sistemas tienen en común el uso de un sistema de catálogo expreso, conocido en MercadoPúblico como “convenio marco” (consiste en un catálogo ya licitado por la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas y que funciona como vitrina para productos y servicios de compra y/o contratación recurrente, donde todos los servicios públicos pueden acceder y realizar compras fácilmente), y en aspectos que incorpora, el resto de los factores comparados no dan lugar a dudas sobre la superioridad de las prestaciones de KONEPS sobre las de MercadoPúblico. En términos de acceso a los procesos de compra, KONEPS funciona con una sola inscripción que da acceso a todos los procesos licitatorios, mientras que por otra parte, MERCADOPÚBLICO además solicita una serie de documentos que el mismo Estado otorga pero que no se encuentran de modo centralizado. Por otra parte, KONEPS interopera con 215 sistemas externos, 21 compañías que otorgan garantías, asociaciones industriales y autoridades de certificación de calidad, mientras que MERCADOPÚBLICO solo lo hace con el SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DEL ESTADO (SIGFE) desde el año 2018. Finalmente y para describir solo lo mas relevante el sistema Coreano contempla todo el proceso, desde la solicitud de la compra hasta el pago final, a diferencia del sistema chileno que solo contempla el proceso de

compra, desde las bases hasta la evaluación del proveedor, sin considerar el pago ni la recepción conforme del servicio técnicamente hablando.

IV. DESCRIPCIÓN DEL DESARROLLO DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICO DESDE SUS INICIOS.

LEY N° 19.886 DE BASES SOBRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SUMINISTRO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS.

Sus comienzos, junto con el mensaje presidencial de octubre de 1999, sus definiciones primarias, contenido de la Ley (que incluye la creación de ChileCompra, como Institución garante de la aplicación de la ley y sus aspectos éticos, entre otros), actos administrativos, las discusiones en sala, informes de Hacienda y de la Comisión Constitucional, los oficios más relevantes y la ley; se encuentran comprehensivamente recogidos -en cerca de 600 páginas- en “Historia de la Ley 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios”, documento recopilatorio de gran valor histórico, elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile en el año 2003, luego de la total tramitación de la norma.⁶

La historia de la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios inicia en octubre de 1999, con el

⁶ Para relatar la historia y su contenido, se tomará dicho documento como base, intentando transferir aquello más relevante para esta investigación.

Mensaje Presidencial enviado a la Cámara de Diputados y Diputadas por el Presidente de la República en ejercicio, Eduardo Frei Ruiz Tagle y sus entonces Ministros, Eduardo Aninat Ureta y José miguel Insulza Salinas, de las carteras de Hacienda y Secretaría General de la Presidencia respectivamente.

Dicho mensaje, describía en su contenido, varios aspectos fundamentales que daban sustento y fuerza a la idea de legislar. Inicia con las **Ideas Generales** sobre los deberes y potestades públicas, para el logro de los fines, dando relevancia a los contratos y convenios como las “acciones concertadas” que constituyen la actuación formalizada de la administración pública, contextualizando en la historia de los poderes públicos y reconociendo el incremento sostenido que dichos acuerdos han ostentado en una administración moderna, que se relaciona cada vez más con empresas privadas y los restantes órganos del estado, de modo innovador, dado que muchas modalidades adquiridas no cuentan con paralelo en el ámbito privado.

En los años, esta actividad fue dando paso a un “derecho característico y peculiar” de los contratos que se suscriben con el estado, estableciendo parámetros básicos de transparencia y publicidad.

En la discusión de esta normativa, iniciada en la década de los años 1980, sobresalen dos tipos de contratos básicos, el de suministro y el de prestación de servicios, centrales por la recurrencia y su impacto en la eficiencia del gasto público.

Continúa con **La Reforma del Estado**, que explica que, aunque es tendencia en el mundo la reducción del aparato estatal, el sector público seguirá siendo el comprador más importante de una economía nacional, aun excluyendo al área de defensa. Desde aquí, surge la urgencia por hacer compras más eficientes, de mejor calidad y mayor transparencia, facilitando la prevención del fraude y la corrupción. En este texto, se hace la relación entre la reformulación del sector público desde su impacto en la “capacidad institucional” de una nación, y entre el desarrollo y la calidad en la gestión del gobierno, planteando que “las reformas deben encararse en aquellas instituciones y ámbitos de actuación del Estado que resulten necesarios para promover el desarrollo y para asentar las economías de mercado en un entorno de liberalización y globalización.” (pág. 6, “Historia de la Ley 19.886”, www.bcn.cl)

Se hace cargo también de la **Gestión del Estado en el contexto de su Relación con las Compras del Sector Público**, como un punto de partida para iniciar el análisis sobre la responsabilidad que cabe al Estado

en términos de gasto y gestión. Aparece en este acápite, el concepto de “*Accountability*” como deuda pendiente por parte del Estado. Al revisar Latinoamérica, las compras públicas están atomizadas en diferentes entidades estatales, generando incongruencias normativas, además de riesgos de duplicidad de supervisión y control, perdiendo, cuando menos, la visión estratégica que requiere este ámbito, impidiendo además integralidad de los diversos aspectos de la compra pública (administrativos, financieros, legales, TI y gestión).

Se hace hincapié final, en que estos procesos de descentralización en el continente no siempre se generan a la par del necesario desarrollo de capacidades o control que requieren, presentando como alternativa razonable la centralización.

Surge la idea de la **Capacitación de los Recursos Humanos**, como tema prioritario a atender, entendiendo que sólo se consigue mejorar las prácticas, en la medida que quienes están a cargo en el Estado, propicien espacios de transacción comercial transparente, abierto y cuyo principio rector, sea la eficiencia y la economía, logrando el objetivo de satisfacer al servicio demandante, a un precio justo.

Se reconoce a la formación de los trabajadores del área, como método fundamental para –en el marco de nuevas técnicas, a través del uso de TI, por ejemplo- alcanzar eficiencia en las compras y ajuste en los gastos.

En el marco de la modernización y simplificación de los procesos de compras, se instala la idea de la incorporación de **Sistemas de Información e Intermediación Electrónica: Transparencia, Eficacia y Eficiencia**, puesto que hasta ese momento, el proceso de compra tradicional, contemplaba un alto número de documentos (no sólo en Chile), vislumbrando la idea de lo que sería la plataforma de ChileCompra, espacio donde se encontraría el comprador público y el oferente privado, de modo eficiente y transparente para la ciudadanía que –en particular en aquella época- empezaba a cuestionar y demandar la probidad de sus autoridades. En el mensaje, la autoridad de la época revisa casos de éxito internacional, mencionando a quienes, en el año 1999, ya contaban con plataforma, que, aunque no eran transaccionales como la que se instauró finalmente en Chile, mostraban avances dignos de analizar, estos eran los casos de Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y México, aspirando, además, a que la plataforma nos permitiera transar en el mercado electrónico internacional.

El camino razonable, indicaba la necesidad de revisar la **Legislación** existente en materia de **Compras del Sector Público**. Como era de esperar, la normativa inicial, se plantea en orden de proteger a la industria nacional, si bien siempre reconocieron principios como la igualdad de acceso, este se limitaba a empresas nacionales. A fines del siglo XX, de forma incipiente, se integra la opción de participación de empresas extranjeras, dando espacios a acuerdos de cooperación entre los distintos países que comercializan entre sí, bajo un principio de no discriminación (algunos ejemplos: "Acuerdo sobre Compras del Sector Público de GATT de 1979 y su expansión acordada en la Ronda Uruguay en 1994; las "Iniciativas de Integración Regionales de la Comunidad Económica Europea (CEE)"; el "Tratado de Libre Comercio de América el Norte (TLCAN); y el "Grupo de los Tres"). Se destacan como futuro marco de transacción internacional, aquellos efectos derivados del ALCA, como Mercosur, la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano y el CARICOM, que ya vislumbraban inclusión en sus compras públicas como tarea de futuro, proceso que exige reglas conocidas por todos, lo que releva aún más la importancia de legislar sobre la materia.

El documento reconoce que el tema de las adquisiciones públicas y sus derivadas no ha sido objeto de una planificación estratégica adecuada para el **Gobierno**. Sin embargo, se hace cargo de ello, emprendiendo una

reforma integral del sistema, destacando sus **Acciones en Materia de Compras y Contrataciones**, en concreto:

- i. Creación de la **Comisión Nacional de Ética Pública**, para reforzar de modo sistemático el cumplimiento de los deberes legales y éticos en las actividades del Estado. Es desde esta reflexión que surge la necesidad de contar con una ley que actúe como *marco* que:
“Asegure la transparencia, objetividad, imparcialidad, certidumbre del cumplimiento contractual y detallada publicidad (especialmente de volúmenes y precios comparados) de todos los procesos de adjudicaciones de compra de bienes y servicios por parte del Estado; y que, simultáneamente, dé unidad, homogeneidad y coherencia a la legislación sobre el tema” (pág. 10, Historia de la Ley N°19886, www.bcn.cl).
- ii. Refuerza la idea de la creación de un marco legal, basado en que el año 1996, el **Consejo de Auditoría Interna de la Presidencia de la República**, realizó un examen del régimen de contratos y licitaciones del sector público, cuyo informe final, contemplaba esta recomendación, destacando, además, conceptos que son base de la normativa actual, como la transparencia y publicidad, la libre concurrencia, la estricta sujeción a las bases de licitación y la igualdad ante el proceso, además de la necesidad

de contar con criterios objetivos, la existencia de un formato de licitación privada o trato directo, un registro público de proveedores. Por último, el Consejo destaca también la importancia de un sistema de adjudicación electrónica de las propuestas.

- iii. Los aspectos recién revisados están contenidos en el Plan Estratégico 1997-2000 del **Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública**, enmarcados en “Transparencia y Probidad de la Gestión pública”. Dicho Comité, sanciona en 1998, el **Programa de Reforma al Sistema de Compras y Contrataciones**. Su primer paso fue realizar la contratación del diseño de un “Sistema de Información de las Compras y Contrataciones Públicas”, que se tradujo en un software, precuela del que hoy utilizamos a diario en las compras públicas estatales.

El mensaje planteaba además que el proyecto de ley que presentaba se encuentra basado en **8 Principios**, que resultan inherentes a la función y propios de la actividad del Estado.

- i. **Principio de legalidad**, primera y esencial manifestación de cualquier Estado de derecho, que implica el sometimiento irrestricto de los poderes públicos ante la ley y el ordenamiento jurídico en su totalidad. Se establece aquí el nivel de prelación de las normas aplicables a la contratación: Las disposiciones de la ley, las de

derecho público y finalmente (subsidiariamente) las del derecho privado.

- ii. **Principio del Formalismo**, es decir, los actos de los órganos estatales deben realizarse, en la forma en que así lo prescriba la ley. Se establece que deberán ser regularmente procesos concursables. De modo “externo” el resultado del concurso será aprobado por resolución emitida por la Contraloría General de la República. Bajo este principio, es que se determinará el contenido de las bases, el procedimiento y criterios que definirá la oferta más conveniente en cada proceso.
- iii. **Principio de Publicidad y Transparencia**, como principios estructurales, que admiten la licitación pública como regla general, dadas sus características, como proceso además concursal, que admite a cualquier “sujeto interesado” como oferente “hábil” y elegible.
- iv. **Principio de la igualdad**, donde sujetos en iguales condiciones de oferta, no pueden ser discriminados, permitiendo que cualquier persona se aun potencial oferente del Estado. Incorpora definiciones de información y transparencia de condiciones.

- v. **Principio de la idoneidad del contratante**, aun cuando la definición primaria es que cualquier sujeto tenga acceso a ser contratante, el Estado debe velar porque éste sea digno de confianza y que cuente con la experiencia necesaria para cumplir en forma correcta. Se entiende como idoneidad profesional, técnica y financiera.

- vi. **Principio de la mutabilidad del contrato**, en este principio se reconoce la dinámica y eventuales alteraciones que pueda sufrir una contratación. Éste encontrará su justificación en base al interés público y garantizando los derechos del contratista.

- vii. **Principio de la preeminencia de la administración**, es decir, que mientras el privado satisface con la contratación su interés personal, el Estado satisface el interés general, por lo que cuenta con facultades que le permiten dirigir la ejecución y administración de un contrato, modificándolo de ser necesario y si la justificación lo amerita, compensando al privado debidamente.

- viii. **Principio de control**, toda contratación pública está sometida a control de legalidad por parte de Contraloría y de mérito, en cuanto

a evaluación de su pertinencia. Complementado con el derecho de recurrir a la justicia ordinaria de determinarlo procedente.

El mensaje presidencial, contiene, además, el proyecto de ley, que no se aborda en la presente investigación, puesto que este análisis se realiza a la ley vigente, dados los cambios sufridos desde su aprobación en 2003 hasta la actualidad.

DECRETO N°250, REGLAMENTO DE LA LEY 19.886.

El Decreto N°250, fue promulgado el día 09 de marzo de 2004 y promulgado el día 24 de septiembre del mismo año. Este Decreto, aprueba el reglamento de la ley N°19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

Desde su aprobación ha sufrido una serie de modificaciones. Todas han sido concebidas para perfeccionar la normativa y adaptarla a los cambios y dinámicas sociales, políticas y de mercado, en evidente consistencia con su naturaleza facilitadora del encuentro entre proveedores y Estado, y garante de sus principios de transparencia, probidad, eficacia, eficiencia y últimamente, sustentabilidad e integración.

Modificaciones relevantes:

1. El año 2006, por Decreto N°1562 del Ministerio de Hacienda, del 20 de abril.
2. El año 2007, por Decreto N°20 del Ministerio de Hacienda, del 03 de mayo.
3. El mismo año 2007, por Decreto N°620 del Ministerio de Hacienda, con fecha 13 de julio.
4. Por Decreto N°1763 del Ministerio de Hacienda, en octubre de 2009 y febrero de 2011.
5. En 2011, por decreto N°1383 del Ministerio de Hacienda, con fecha 27 de diciembre y;
6. En el año 2015, por Decreto N°1410 del Ministerio de Hacienda, con fecha 12 de mayo.
7. Con Decreto 821 del Ministerio de Hacienda, con fecha 21 de enero de 2020.

Entre los cambios más relevantes de las últimas modificaciones, se encuentran aquellos relacionados con definiciones de género, en particular el reconocimiento de las mujeres emprendedoras (“Sello Mujer”), el fortalecimiento del concepto de sustentabilidad. También son valorables la incorporación de la denominada “Compra Ágil”, la reducción de requisitos

formales y meramente burocráticos y la cotización en línea, todas tendientes a simplificar los procesos, reconocer a las empresas mas pequeñas y sus particularidades, fomentando la digitalización, la trazabilidad y la transparencia.

DESCRIPCIÓN Y ASPECTOS RELEVANTES DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS

EL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS

Las diferentes instituciones que fueron creadas por la Ley 19.886 y su respectivo reglamento pueden conceptualizarse como un **Sistema de Compras Públicas** (SCP). Al respecto, la Teoría General de Sistemas (TGS) proporciona un marco conceptual para identificar la relación que existe entre las diferentes instituciones, así como sus insumos y productos. En esta línea de pensamiento, un sistema puede entenderse en términos simples como un conjunto “de elementos que guardan estrechas relaciones entre sí, que mantienen al sistema directo o indirectamente unido de modo más o menos estable y cuyo comportamiento global persigue, normalmente, algún tipo de objetivo” (Arnold y Osorio, 1998). Esta definición surge de las propuestas iniciales de la Teoría General de Sistemas planteada por Bertalanffy (1945) quien señala que un sistema es “un complejo de elementos interactuantes”, precisando que la “interacción significa que los elementos mantienen una cierta relación” y que se complementa con la idea de que estas interrelaciones que se establecen entre los elementos actúan como un “todo” (Hall y Fagen, 1956). Así, se pueden identificar las partes constitutivas de un sistema: los elementos y las relaciones que existen entre ellas.

En trabajos posteriores, Katz y Khan (1966) aplican los conceptos de la Teoría General de Sistemas a las organizaciones. En este contexto, los autores conceptualizan a las organizaciones como un sistema abierto, es decir relacionado con su entorno a través del intercambio de energía, al proponer que:

“Nuestro modelo teórico para entender las organizaciones es el de un sistema energético de insumo-producto, en el cual el retorno de energía derivado de la salida reactiva el sistema. Las organizaciones sociales son, realmente, sistemas abiertos pues el insumo de energía y la conversión del producto en un insumo energético dependen de las transacciones entre la organización y su ambiente”

Al mismo tiempo, señalan que estos sistemas abiertos tienen las siguientes características:

1. Importación de energía del ambiente externo
2. El procesamiento de la energía por parte el sistema
3. El producto que se entrega al ambiente después del procesamiento de la energía.

4. Los sistemas como ciclos de intercambio de energía en las que el producto entregado al ambiente genera nuevas fuentes de energía para ser utilizado.
5. La existencia de entropía negativa, es decir los sistemas abiertos deben contrarrestar la entropía, es decir el proceso natural de desorganización.
6. Insumo de información como retroalimentación.
7. Estado de equilibrio y homeostasis dinámica
8. Diferenciación de funciones cada vez más especializadas
9. Equifinalidad, en la que el sistema puede alcanzar el mismo estado final a través de diferentes caminos.
10. Existencia de límites o fronteras entre el sistema y el ambiente.

Reforzando el concepto del sistema abierto y sus características, los autores recalcan que el mayor error está en no reconocer totalmente que la organización depende continuamente de los insumos que proporciona el ambiente y que el influjo entrante de materiales y energía humana no es una constante.

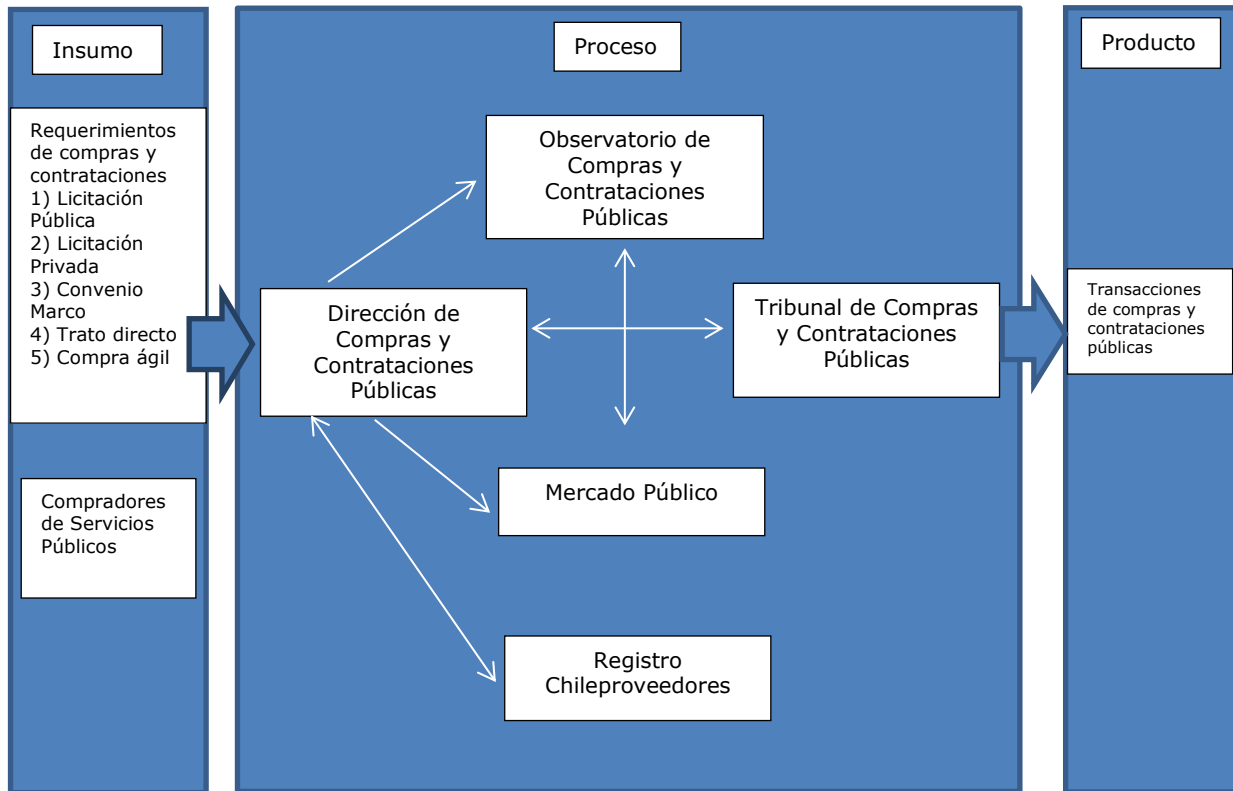
Al aplicar los conceptos de sistemas a las compras públicas en Chile se pueden identificar con claridad los diferentes elementos y sus

interacciones, así como los insumos (*inputs*) y productos (*outputs*). Ver Figura N° 3.

La Dirección de Presupuestos, dependiente del Ministerio de Hacienda, conceptualiza la institucionalidad de las compras y contrataciones públicas en Chile como un sistema cuyo objetivo es “mejorar la transparencia, eficiencia y calidad de los procesos de compras y contrataciones de los Servicios Públicos, así como fortalecer el acceso a mayor y mejor información” (DIPRES, 2017). Este sistema lo conforman los siguientes elementos o partes, siguiendo el enfoque de Bertalanffy (1945): i) el Sistema de Información de Compras y Contratación Pública, también conocido como MercadoPúblico; ii) la Dirección de Compras y Contratación Pública, conocido como ChileCompra; iii) el Registro de Proveedores; iv) el Tribunal de Contratación Pública y v) el Observatorio ChileCompra, que se interrelacionan como un todo, cuyo comportamiento global persigue, normalmente, algún tipo de objetivo (Arnold y Osorio, 1998).

Figura N°3

Sistema de Compras y Contrataciones Públicas en Chile



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 19.886 y Decreto 250 del Ministerio de Hacienda de 2004.

La figura N° 3 presenta la institucionalidad de las compras y contrataciones pública que establece la normativa legal aplicable, Ley 19.886 y Decreto 250 del Ministerio de Hacienda de 2004, como un sistema abierto (Katz y Kahn, 1966) en el que se puede identificar los insumos (*inputs*), en este caso los diferentes requerimientos de compras y contrataciones de los organismos gubernamentales según los mecanismos

de adquisiciones definidos por el marco legal, es decir, licitaciones públicas, licitaciones privadas, convenios marco, tratos directos y compra ágil. Un insumo destacable en este caso es el personal, que lo constituyen los compradores de los diferentes servicios públicos y cuyo trabajo es regido para estos efectos, por la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. Esta consideración es relevante para el análisis que se realizará más adelante.

Una vez procesados los insumos por el sistema, se realiza el intercambio con el ambiente en la forma de productos (*outputs*), que son las transacciones de compras y contrataciones públicas entre los servicios públicos y los proveedores, las que se desarrollarán según las etapas de las adquisiciones públicas en cuanto a la preparación de contratos, prestación de servicios por parte de los proveedores, y pago de estos por parte de los servicios públicos.

Es importante destacar al conceptualizar el Sistema de Compras Públicas en Chile la descripción de los diferentes partes de este y las interrelaciones entre ellos.

COMPONENTES DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS Y SUS ASPECTOS RELEVANTES

Tal como se conceptualizó en la sección anterior, las diferentes instituciones que fueron creadas por la Ley 19.886 y su respectivo reglamento pueden conceptualizarse como un Sistema de Compras Públicas (SCP). En esta perspectiva, el sistema tiene los siguientes componentes:

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA

El Sistema de Información de Compras y Contratación Pública, se crea al amparo de la Ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios, específicamente en su artículo N° 19, como un “Sistema de Información de Compras y Contrataciones de la Administración”, que –según señala la misma normativa- estará a cargo de la Dirección de Compras y Contrataciones Pública, aplicable a todos los organismos públicos, que debe estar disponible en forma continua a todo el público y que “será de acceso público y gratuito”.

El Sistema también conocido como Portal de Comercio Electrónico y desde 2010, como MercadoPúblico, es definido por Poblete Vinaixa como

“...medio oficial a través del cual la Administración del Estado, publica sus llamados y efectúa sus procesos de contratación de bienes muebles y servicios necesarios para su funcionamiento.” (2016, p.8).

La misma autora señala tres principios rectores del Sistema de Información de las compras y contrataciones de las entidades (2016, p.9):

1. Debe utilizar medios tecnológicos para garantizar un tratamiento neutro, seguro, consistente y confidencial, que permita su respaldo y el registro de la operación completa.
2. Debe ser obligatorio para los organismos públicos, realizar todos los procesos propios de la compra o contratación a través de este sistema de información, incluyendo la documentación que emana de dichos procesos.
3. Las organizaciones públicas no pueden adjudicar ofertas que no hayan sido presentadas y recibidas a través del mencionado sistema de información (salvo excepciones dispuestas en el Reglamento).

DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA (CHILECOMPRA)

La Dirección de Compras y Contratación Pública, también nominada como ChileCompra, es creada por la Ley 19.886, de Bases sobre Contratos

Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios, quedando establecida, junto con sus funciones en el Capítulo VI, artículos N°28, 29 y 30, como un servicio público descentralizado, bajo la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda.

Se rigen por esta normativa y están supeditados al uso del sistema, los ministerios, subsecretarías y los servicios públicos dependientes. También los municipios, las universidades del Estado, los hospitales y servicios de salud, la Contraloría General de la República y las FFAA de Orden y Seguridad.

Dentro de sus funciones, se encuentra la administración de la plataforma de comercio electrónico estatal, conocida como Mercado Público, donde más de 850 organizaciones públicas realizan sus transacciones en forma autónoma.

Cabe destacar que en el año 2021 cerca del 20% del presupuesto nacional es transado en esta plataforma, transformándose en el único lugar que convoca en forma transparente a más de 114.000 proveedores.

En los últimos años, han incrementado en medidas de responsabilidad social (inclusión) y de eficiencia (compras conjuntas),

contribuyendo a la confianza en este sistema, de reglas conocidas, igualdad de acceso y en constante mejora.

REGISTRO DE PROVEEDORES (CHILE PROVEEDORES)

El Registro de Proveedores, queda establecido en la Ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios, en el párrafo 5, artículo 16 “Del registro de contratistas”, que declara que “existirá” un registro electrónico de los contratistas del Estado, donde se encontrarán inscritas “todas las personas naturales y jurídicas, chilenas y extranjeras que no tengan causal de inhabilidad para contratar con los organismos del Estado”.

El artículo N°16 también señala que la Dirección de Compras y Contratación Pública podrá regular las tarifas de incorporación, velando siempre por el acceso libre, público e igualitario de los proveedores al registro.

El Registro de Proveedores, según declara ChileCompra en su página web, consiste en el “Registro electrónico oficial de proveedores de la Administración Pública” bajo la tutela de la Dirección de Compras y Contratación Pública, cuyo fin es el de mantener un registro de las

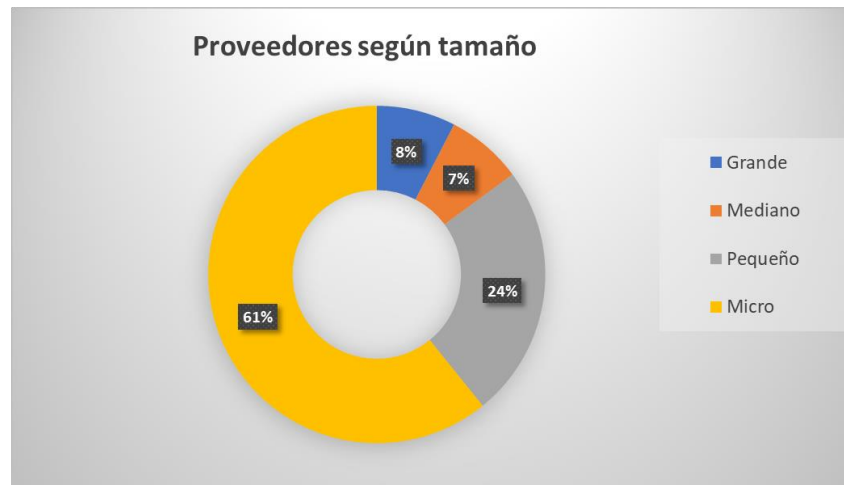
personas, tanto jurídicas como naturales, sin importar su nacionalidad, verificando que no exista incompatibilidad para contratar con el Estado, validando que sean “hábiles”, en términos financieros, técnicos y legales.

Para efectos operativos, quedarán supeditados a las definiciones y condiciones establecidas en la normativa precitada, como también los Organismos contratantes a exigir en sus bases, la inscripción vigente de quienes trabajen con el Estado.

En la página web de Datos Abiertos de ChileCompra, se puede acceder a información -por ejemplo- sobre qué tipo y cuáles son los proveedores más frecuentes, medidos desde la cantidad de Órdenes de Compra emitidas a su nombre, aceptadas y con recepción conforme (no se consideran los montos).

En el mencionado registro, hay 16.570 proveedores. De los 14.552 con datos válidos, se distribuyen por tamaño según sigue (gráfico N°1):

Gráfico N°1. Proveedores según tamaño



Fuente: Elaboración propia, basada en información disponible en la web de Datos Abiertos de ChileCompra, con fecha 03 de marzo de 2021.

En el gráfico N°1, se advierte la alta cantidad de empresas de menor tamaño que realizan negocios con el Estado. Desde aquí se desprenden las respuestas a normativas relativamente recientes, como aquellas de inclusión (Sello mujer, en caso de ChileCompra) y el pago a 30 días, procesos en los que el Estado reconoce su impacto en la pequeña empresa y cómo afecta el pago oportuno en al menos un 85% de sus proveedores (61% de microempresas y 24% de Pequeños empresarios).

Las medidas establecidas por el ejecutivo de modo de contribuir con el pago temprano se vieron reflejadas en el nuevo sistema de pago

centralizado, que – a contar de mayo del año 2020- busca homologar y estandarizar tiempos, a través de la integración del SII y de SIGFE.

A pesar de que es una excelente idea, no homologó o resolvió previamente algún porcentaje relevante de la casuística del pago, lo que generó inicialmente retrasos e inconvenientes y cuya demanda por soluciones ha superado a las plataformas de soporte. Por ahora, el sistema en un caso denominado como “correcto”, paga las facturas el día 30 después de haber sido emitida. Plazo que supera por mucho a los que - salvo contadas excepciones- los Servicios en general habían logrado.

TRIBUNAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

El Tribunal de Compras Públicas, nominado también TCP, se instala dos años después de la publicación de la Ley N°19.886, sometiendo su actuar a la superintendencia correccional y económica de la Corte Suprema (sin formar parte del Poder Judicial), según señala el artículo 22 de la misma norma que la contiene. Se constituye como garantía de elección de las ofertas más ventajosas y sujeción a los principios que rigen a la contratación pública (señala la página del TCP que éstos son “estricta sujeción a las bases, transparencia pública, desformalización, igualdad y libre concurrencia, entre otros”), siendo el organismo que juzga las

impugnaciones en este sentido. Así se puede establecer que tiene la misión de “conocer de la acción de impugnación contra actos u omisiones, ilegales o arbitrarios, ocurridos en los procedimientos administrativos de contratación con organismos públicos regidos por la Ley N°19.886.”

La Competencia del Tribunal comprende:

- a) Actos u omisiones ilegales o arbitrarios, ocurridos en procesos de licitación de organismos públicos y,
- b) La decisión de la Dirección de Compras sobre rechazar o aprobar la inscripción de un proveedor.
- c) Decretar la suspensión de un proceso administrativo de licitación pública o privada durante el transcurso de un juicio.
- d) Declarar la ilegalidad y/o arbitrariedad de un acto u omisión impugnado.
- e) Actuar, a través de su Secretario de Tribunal, como Ministro de Fe de resoluciones y actuaciones, entre otras que le sean asignadas por el tribunal.

Según la página web que el tribunal pone a disposición de la ciudadanía (<http://www.tribunaldecontratacionpublica.cl>, accesada el 04 de marzo de 2021) el tribunal, está integrado por

“3 abogados designados por el Presidente de la República, con sus respectivos suplentes, previas propuestas en terna realizadas por la Excelentísima Corte Suprema.

Los jueces integrantes del TPC eligen a uno de sus miembros para que lo presida, por un período de dos años, pudiendo ser reelegido.”

La misión del Tribunal de Compras Públicas es la siguiente:

Tomar conocimiento de impugnaciones efectuadas en contra de actos u omisiones, ilegales o arbitrarios, que hayan tenido lugar durante la ejecución de procesos administrativos de compras o contrataciones públicas, limitando su ámbito de acción a aquellos que se encuentran regidos por la Ley 19.886.

Le corresponde en la sentencia definitiva también emitir pronunciamiento sobre la legalidad del acto impugnado, atendiendo a los principios rectores de la Compra Pública, siendo los primarios, tal como se ha señalado, la transparencia, que da lugar a la discusión sobre la necesidad de legislar y modernizar estos procesos, la estricta sujeción a las bases, que otorga garantías de mantención de condiciones de compra y claridad en la transacción para ambas partes y finalmente la libre competencia, aumentando el acceso y el alcance, llegando a la pequeña

empresa, por el lado de los proveedores y extendiendo el uso por parte de los servicios públicos.

Algunos datos de interés del Tribunal de Compras Públicas se presentan a en la tabla a continuación. Esta información fue extraída desde la página web <https://www.tribunaldecontratacionpublica.cl/estadistica-general/> y describe exclusivamente estas tres estadísticas. La información contenida aborda el período 01 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2016.

Tabla N° 6

Porcentaje de Actos impugnados

Actos impugnados	%
Resolución de Adjudicación e Informes de Evaluación.	64%
Bases de Licitación	9%
Resolución que declara Desierta la Licitación	7%
Acto de Apertura	6%
Resolución que declara Inadmisibile una oferta	5%
Dentro de Otros (9%) readjudicaciones, revocaciones, invalidaciones, actos ocurridos durante la ejecución del contrato en que el Tribunal se ha declarado incompetente.	9%

Fuente: Elaboración propia, a partir de la página web <https://www.tribunaldecontratacionpublica.cl/estadistica-general/>, accesada con fecha 05 de marzo de 2021.

Tabla N°7

Demandas según tipo de contrato licitado

Demandas según tipo de Contrato Licitado	
Prestación de servicios	44%
Bienes muebles	26%
Servicios de construcción de una obra pública o una Pavimentación (en conjunto)	21%
Concesiones	4%
servicios de recolección de residuos sólidos domiciliarios-basura	5%

Figura de elaboración propia, a partir de la página web <https://www.tribunaldecontratacionpublica.cl/estadistica-general/>, accesada con fecha 05 de marzo de 2021.

Tabla N°8

Demandas por sector

Demandas por Sector	
Municipalidades	38%
Servicios Autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propio	19%
Sector Salud (Hospitales y Ministerio de Salud)	17%
Intendencias, Gobernaciones, Seremis y Ministerios	14%
Ministerio de Obras Públicas	5%
Fuerzas Armadas y Carabineros	5%
Otras, tales como las Universidades estatales	2%

Figura de elaboración propia, a partir de la página web <https://www.tribunaldecontratacionpublica.cl/estadistica-general/>, accesada con fecha 05 de marzo de 2021.

OBSERVATORIO CHILECOMPRA

Según la página web de ChileCompra asociada a la denuncia anónima, el Observatorio realiza principalmente el monitoreo de las compras públicas, comportamiento de usuarios y procesos realizados por los distintos servicios del Estado, a través de la creación de una matriz de riesgo, donde

registran el comportamiento histórico de la gestión de abastecimiento, tomando parte de un proceso de gestión activa que releva alertas y sugiere medidas. Gracias a esta matriz, es posible trabajar con un modelo de riesgo que priorizar la revisión de dos aspectos principales, que son la probabilidad de ocurrencia y el nivel de impacto que este tiene.

Figura N° 4

Clasificación de Riesgo de las compras públicas

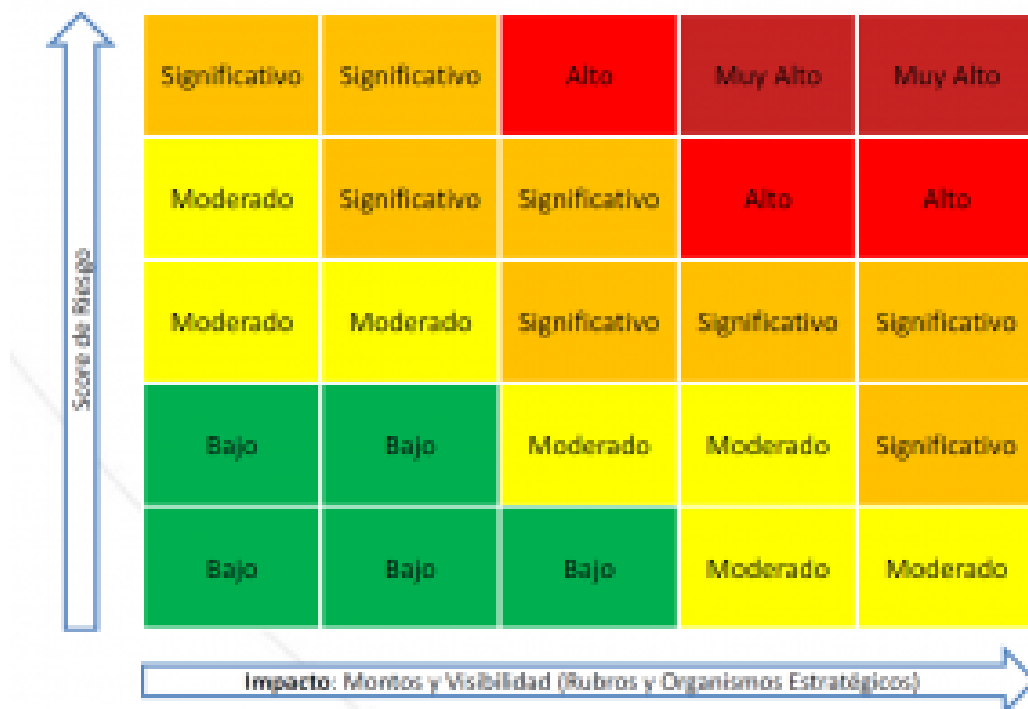


Figura obtenida desde a página web <https://www.chilecompra.cl/conoce-el-canal-de-denuncia-anonima/> "Monitoreo de Procesos".

Este proceso también colabora con la transparencia del sistema completo, puesto que pone la información a disposición de la ciudadanía

de forma sistemática y accesible datos que son relevantes para los usuarios del sistema en sus distintas dimensiones.

Como consecuencia natural, se generan además buenas prácticas, que el observatorio resume en cinco ámbitos principales:

Capacidad de planificación. Incentivando a los Servicios a que realicen sus procedimientos de compra, en función de sus metas y necesidades, de forma planificada, eficiente y respetando los mecanismos de compra adecuados evitando, por ejemplo, el abuso de tratos directos.

Calidad de la compra. La calidad en este ámbito se traduce en una compra con tiempos suficientes para permitir la revisión y postulación de la mayor cantidad de oferentes, fomentando además la participación con definiciones claras del producto o servicio, criterios de evaluación coherentes y de fácil comprensión, que además permitan comparaciones justas, competitividad y una evaluación final transparente y que no permita lugar a dudas.

Claridad de la compra. Mientras más información y mejor definición del producto/servicio, claridad en los plazos de recepción, entrega, formas de pago, garantías, criterios técnicos y explícitos, de modo de que los potenciales proveedores entiendan no solo el requerimiento, sino los alcances y el modelo de negocio, mejor y más adecuada oferta se puede esperar.

Nivel de accesibilidad al mercado. Se trata de ampliar el acceso, eliminando todo lo que pudiera constituir una barrera de entrada. Este aspecto, obliga a ir más allá de lo que la ley explicita, y entender el espíritu que se encuentra detrás de esta práctica. Reconocer al nicho que postulará y sus limitaciones respecto de plazos de importación o capacidad de crédito, para obtener una boleta de garantía, por ejemplo, o evitar eventuales multas o plazos que solo sean alcanzables por grandes empresas, es parte de las definiciones a considerar.

Transparencia en el proceso. Este aspecto, releva la importancia de los documentos, ofertas, y en general todo lo que compone un proceso de compra, que, salvo excepciones relacionadas con la seguridad de la nación, debe ser pública y debe estar a disposición de quien quiera revisarla. Por ejemplo, dar a conocer, finalizado el proceso, las razones que dieron lugar a la adjudicación de cierta oferta y las que dieron lugar al rechazo de otras, procurando consistencia, coherencia y cumplimiento de la norma y de los principios de eficiencia y economicidad entre otros.

LA DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICA Y SU MIRADA EN EL TIEMPO.

La Dirección de Compras y Contrataciones Públicas, integrante del Sistema, constituye en tanto, articulador y también gestor de todos los procesos de revisión y mejora.

Como es usual en los últimos años, ChileCompra ha realizado -con cierta periodicidad- planes estratégicos, que dan cuenta de su proyección a mediano plazo, y su sentido de revisión constante.

PLAN ESTRATÉGICO 2002 – 2004

Este documento, establece, junto con las directrices estratégicas, el programa de trabajo que guiará a la Institución, en materias propias de Compras y Contrataciones Públicas del Gobierno central, priorizando y fijando criterios en los aspectos relevantes, proponiéndose metas alineadas con los objetivos de su creación, como la transparencia total en las compras públicas, ahorros considerables y mayor eficiencia, digitalización en un sistema informático del ciclo completo de las compras, generando tangencialmente impacto en el incipiente comercio electrónico de la época y finalmente, el posicionamiento de Chile, dentro del mapa de los países cuyo Estado consolida su ingreso a la era digital.

Para ello, diseñan un plan de trabajo y diversas líneas de acción, con misiones específicas, basados tanto en el aprendizaje interno como en la experiencia internacional y que contiene tres fases (Plan estratégico de compras públicas, 2002 – 2004, páginas 3 y 4):

Primera fase

Noviembre 2002 a junio 2003

“Consolidar la transparencia en las compras públicas a través de ChileCompra y preparar al Gobierno para el e-procurement.”

Segunda fase

Junio 2003 a junio 2004

“Implementar y masificar e-procurement de excelencia y una plataforma de comercio electrónico que soporte integralmente los procesos de abastecimiento.”

Tercera fase

Junio 2004 a junio 2005

“Consolidar completamente el Ciclo de Compras digital.”

Líneas de acción

- I. Gestión de abastecimiento en los Servicios Públicos.
- II. Gestión de la relación con los proveedores.
- III. Sistema de información y transaccional ChileCompra.
- IV. Política y modalidades de compras y contrataciones públicas, al promulgar la nueva Ley.
- V. Gestión del proyecto

Estrategia General

En este documento, la estrategia general se basa en definiciones orientadoras relativas a cambios en las prácticas usuales de compras, generando innovación en términos de paradigma, de modo de lograr mayor transparencia, eficiencia y otorgar seguridad a todos los usuarios que interactúen en él.

“Por lo tanto, se debe conducir una estrategia que contenga componentes de orden político, normativo, tecnológico, organizacional y comunicacional.”

(Plan estratégico de compras públicas, 2002 – 2004, página 23)

Orientaciones estratégicas básicas del Plan Estratégico 2002 – 2004 contempla los siguientes elementos que se representan en la Figura N° 5.

Figura N°5

Masa crítica en el sistema



Fuente: Elaboración propia. Basado en definiciones de Orientaciones estratégicas básicas, del Plan estratégico de compras públicas, 2002 – 2004.

Masa crítica en el sistema

Es decir, mantiene rápidamente una masa crítica de usuarios (compradores públicos y proveedores).

Atractivo, respeto a la diversidad y obligatoriedad de informar

Creación de un sistema orientado correctamente a nichos específicos. Por otra parte, y para asegurar el éxito de la iniciativa, el sistema debe ser de uso obligatorio para los compradores públicos.

Ahorros y gratuidad

Los ahorros esperados para el Estado deben ser atractivos, en particular en lo que se esperaba agregara demanda: los Contratos Marco.

Diversificación de servicios

Se crean funcionalidades atractivas para con dinámica de cambio y mejora constante para los usuarios. No solo en términos transaccionales, sino que agrega herramientas para hacer la experiencia más práctica, junto con la disposición de espacios para objeciones y propuestas.

Integración del Sector Público

El sistema informático que se disponibiliza, aunque lejos de lograrlo en esta primera etapa de instalación, se proyecta como un sistema integrado, en cuanto genera y requiere información, por ejemplo, con SII, DIPRES y Contraloría General de República.

Apoyo a los Servicios Públicos

Trabajar en la transformación de las prácticas de compra de los funcionarios usuarios, entendiendo que el cambio solo tendrá éxito si convoca a los trabajadores del área.

Comunicación activa

Considera la puesta en marcha de un activo programa comunicacional, distinguiendo tipos de usuario, funcionarios de compra, directivos, proveedores, ciudadanía (en su principio rector de generar un sistema transparente) y Estado.

Finalmente, establecen una Misión y una Visión que los acompañará hasta el siguiente plan estratégico, definido en 2013, para el período 2014 – 2018.

Misión

“El Sistema de Compras Públicas de Chile, ChileCompra, tiene la misión de desarrollar políticas e iniciativas con el objeto de transparentar y crear valor en el mercado de las compras públicas, mediante la introducción de instrumentos tecnológicos y de gestión de excelencia” (Plan estratégico de compras públicas, 2002 – 2004, P.17).

Visión de futuro

Comprende Organismos públicos operando todo su abastecimiento a través del sistema, proveedores con acceso sin discriminación alguna, ciclo de negocio completamente digital y monitoreo del desempeño del sistema.

Acceso a la información por parte de la comunidad de forma permanente, fácil de alcanzar y en lenguaje sencillo.

Integración con sitios de compras públicas latinoamericanos e internacionales, además de mercados electrónicos no públicos. (Plan estratégico de compras públicas, 2002 – 2004, P.19)

PLAN ESTRATÉGICO 2014 – 2018

En el año 2014, y por primera vez, luego de más de una década de operación ininterrumpida, la Dirección de Compras adopta un nuevo Plan Estratégico, esta vez, comprendiendo los años 2014 a 2018, señalando que el objetivo principal es el de “operar el sistema que permita a los demás organismos del estado realizar sus procesos de abastecimiento” (2014, p.3).

En este documento, se recorre sus avances en términos digitales, declara su visión, misión y valores, ajustando además sus temas y objetivos estratégicos, a los cambios y tiempos que corren.

Así, en el documento recién citado, se define la **Misión** como:

“Somos la Institución que facilita la contratación de bienes y servicios a las instituciones del Estado, conectando sus necesidades con la oferta de

los proveedores, a través del Sistema de Compras Públicas, promoviendo un mercado transparente, probo, accesible e inclusivo” (p.5)

La **Visión**, por otro lado, se relaciona con la necesidad de modernización y fortalecimiento de la gestión en un marco probidad y generación de buenas prácticas y lo resumen como sigue:

“Para el 2018, seremos reconocidos por liderar una contratación eficiente e inclusiva en el Estado, a través de una gestión participativa y de excelencia.” (p.6)

Se agrega en este documento los **Valores Institucionales** (p. 8), que dan señal de avance en materias de ética y de reconocimiento de otros aspectos, que superan al tecnológico inicial. El servicio evidencia haber superado las premisas de transparencia que le dieron el mayor sustento en sus inicios, tornando hacia un sistema que reconoce aspectos más integrales y necesarios de la interacción con la empresa privada (la pequeña en particular), así como temas propios de países en desarrollo, como la sostenibilidad y la inclusión. En resumen, los valores institucionales son los siguientes:

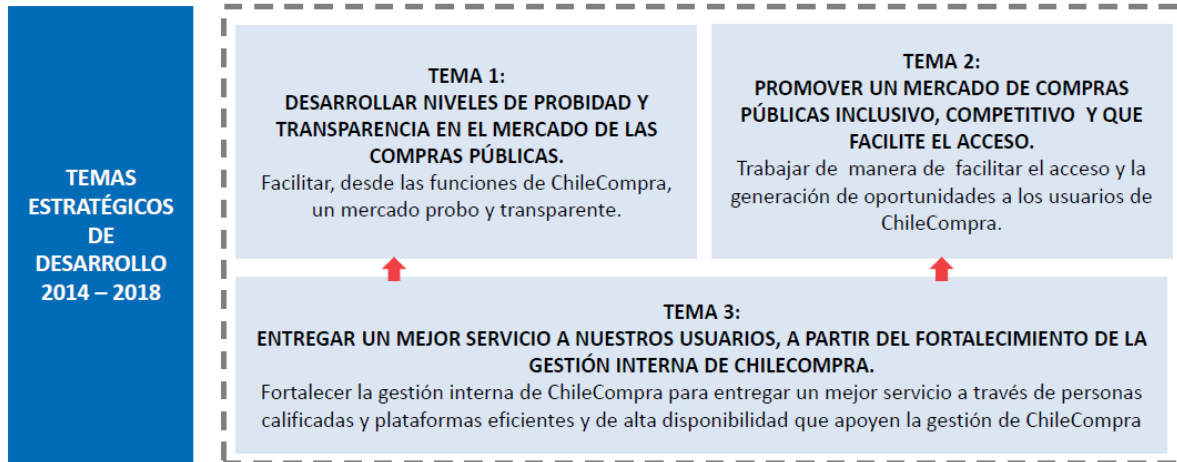
- ✓ Probidad y Transparencia. Promoción de ambientes íntegros y de prácticas transparentes, poniendo énfasis ahora en el funcionario.

- ✓ Excelencia. Definiciones sobre los estándares de respuesta que darán a usuarios.
- ✓ Respeto. Consideración “del otro”, de la pequeña empresa y el reconocimiento de su necesidad de flujo a corto plazo. En una actitud más moderna, plantea como valor principal, el cuidado y valoración de las personas.
- ✓ Compromiso y Participación. Orientan sus esfuerzos en generar pertenencia y orgullo en los trabajadores de la institución, como también la creación de espacios participativos que integren a las personas del equipo institucional, acercándolos a los logros y necesidades.
- ✓ Inclusión. Incorporan el concepto de “acceso inclusivo” y respeto por la diversidad, tanto en funcionarios como en usuarios externos.

En este mismo documento, también revisan aquellos temas que consideran **Estratégicos**, plantean tres focos, -en la búsqueda de la contratación eficiente e inclusiva- como pilares del período, a saber: i) desarrollar niveles de probidad y transparencia en el mercado de las compras públicas; ii) promover un mercado de compras públicas inclusivo, competitivo y que facilite el acceso y iii) entregar un mejor servicio a nuestros usuarios, a partir del fortalecimiento de la gestión interna de ChileCompra (ver Figura N° 6).

Figura N°6

Temas estratégicos de desarrollo ChileCompra 2014 – 2018

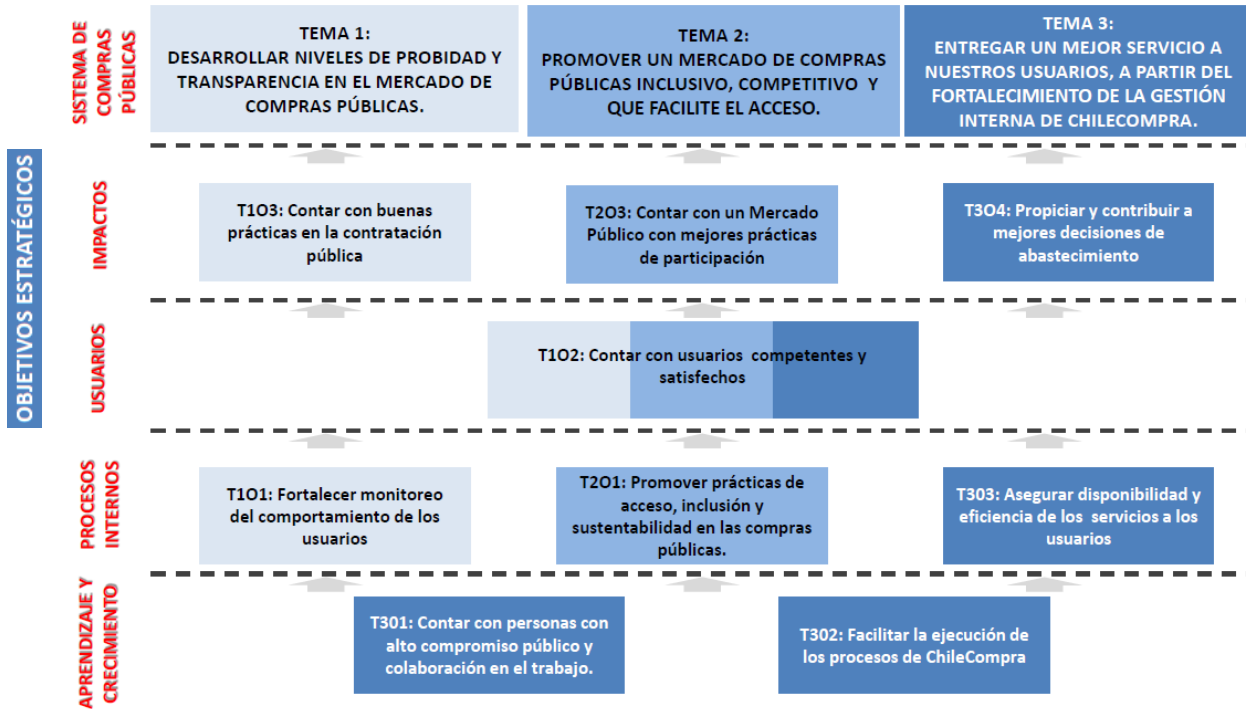


Fuente: Figura obtenida desde documento "Plan estratégico dirección ChileCompra 2014 – 2018" (p.9)

Finalmente, sobre los **Objetivos Estratégicos**, se presenta un mapa estratégico que incorpora todos los aspectos señalados y que refleja la lógica y la orientación de ChileCompra, y que se adjunta a continuación:

Figura N°7

Mapa Estratégico de Objetivos ChileCompra 2014-2018



Fuente: Figura obtenida desde documento "Plan estratégico dirección ChileCompra 2014 – 2018" (p.10)

PLAN ESTRATÉGICO 2018 – 2024

Hasta ahora, el Plan Estratégico para el periodo 2018 – 2024 es el único que contempla 6 años, superando el periodo presidencial que le da inicio en el año 2018, lo que representa un avance en la perspectiva de la planificación estratégica. Claramente los ciclos naturales de las Organizaciones superan ampliamente a lo que dura un período

presidencial, impidiendo que procesos de evaluación y diagnóstico, implementación de mejor y medición de progresos se realice, condenando a los servicios a pasar de un diagnóstico a otro, sin jamás concretar las mejoras diseñadas o al menos medir los efectos de estas.

Este plan, contiene las definiciones estratégicas que guiarán su gestión para el período 2018 – 2024 y que se presentan en la figura N°8.

Figura N°8

Mapa estratégico ChileCompra 2018 – 2024.



Fuente: Plan Estratégico ChileCompra 2018 – 2024 P.13.

Este mapa estratégico contiene a todos los objetivos estratégicos definidos en el Institución para lograr alcanzar el marco de acción de su

visión, generando además valor a sus usuarios. Se organizan en perspectivas y ejes estratégicos.

A continuación, se observan las perspectivas, miradas desde la causalidad, de usuarios, procesos, aprendizajes y conocimiento y financiera (Figura N°9)

Figura N°9

Perspectivas Mapa Estratégico ChileCompra 2018 – 2024



Fuente: Elaboración propia, basada en definiciones de perspectivas del modelo.

Por otra parte, los ejes vuelven a relevar aspectos que han acompañado al Servicio desde su creación, como la eficiencia y efectividad,

la importancia de entregar servicios de excelencia y la confianza, base para el éxito del sistema.

En este documento, vuelven a revisar la Misión, Visión y Valores que los sustentan.

Misión

“Generar eficiencia en la contratación pública con altos estándares de probidad y transparencia”, Plan estratégico dirección ChileCompra 2014 – 2018” (P.3)

Coincide, en este sentido el concepto de eficiencia con las definiciones de la OECD, declarando además la relevancia del valor por dinero, es decir a la efectividad, economía y eficiencia necesarios para cubrir la demanda del Estado y ciudadanos. Se mantienen conceptos base, como la transparencia y probidad, en términos también de cuantos y cómo se gastan los recursos públicos, que se garantice el derecho a acceder a la información. Aparece nuevamente la importancia de la capacitación y profesionalización del funcionario que realiza estos procesos, como elemento clave de éxito.

Visión

“Transformar la contratación pública para potenciar un Estado moderno, eficiente y efectivo para los ciudadanos”, (Plan estratégico dirección ChileCompra 2014 – 2018” P.5).

La transformación se entiende desde los cambios y simplificación de procesos. Se asume un nuevo rol articulador entre el Estado y sus proveedores, entendiendo su participación desde la acción y no de la reacción, asumiendo su lugar como pilar base para que el aparato público se modernice, haga más eficiente, menos burocrático y por tanto más efectivo, con el consecuente incremento en los índices de desarrollo de Chile, orientando siempre sus esfuerzos al ciudadano.

Valores

Primero, mantener los más altos estándares éticos en todo el ciclo de las compras públicas.

Trabajo con estándares de probidad y transparencia suficientes como para mantener y cultivar la confianza del ciudadano y del proveedor, respeto irrestricto a la normativa con la firme decisión de no ceder a prácticas corruptas o delictivas, y denunciarlas si procediere, dice y hace lo mismo, cumpliendo los compromisos adquiridos.

COMPARACIÓN DE PLANES ESTRATÉGICOS DE CHILECOMPRA EN EL TIEMPO: MISIÓN, VISIÓN Y VALORES

Tabla N°9

Comparativo Misión, Visión y Valores.

COMPARATIVO DE MISIÓN, VISIÓN Y VALORES			
	PLAN ESTRATÉGICO 2002 - 2004	PLAN ESTRATÉGICO 2014 - 2018	PLAN ESTRATÉGICO 2018-2022
MISIÓN	"El Sistema de Compras Públicas de Chile, ChileCompra, tiene la misión de desarrollar políticas e iniciativas con el objeto de transparentar y crear valor en el mercado de las compras públicas, mediante la introducción de instrumentos tecnológicos y de gestión de excelencia."	"Somos la Institución que facilita la contratación de bienes y servicios a las instituciones del Estado, conectando sus necesidades con la oferta de los proveedores, a través del Sistema de Compras Públicas, promoviendo un mercado transparente, probo, accesible e inclusivo"	"Generar eficiencia en la contratación pública con altos estándares de probidad y transparencia"
VISIÓN	Comprende Organismos públicos operando todo su abastecimiento a través del sistema, proveedores con acceso sin discriminación alguna, ciclo de negocio completamente digital y monitoreo del desempeño del sistema. Acceso a la información por parte de la comunidad de forma permanente, fácil de alcanzar y en lenguaje sencillo. Integración con sitios de compras públicas latinoamericanos e internacionales, además de mercados electrónicos no públicos.	"Para el 2018, seremos reconocidos por liderar una contratación eficiente e inclusiva en el Estado, a través de una gestión participativa y de excelencia."	"Transformar la contratación pública para potenciar un Estado moderno, eficiente y efectivo para los ciudadanos"
VALORES		Probidad y Transparencia Excelencia Respeto Compromiso y Participación Inclusión	Primero, mantener los mas altos estándares éticos en todo el ciclo de las compras públicas. Trabajo con estándares de probidad y transparencia suficientes como para mantener y cultivar la confianza del ciudadano y del proveedor, respeto irrestricto a la normativa con la firme decisión de no ceder a prácticas corruptas o delictivas, y denunciarlas si procediere, dice y hace lo mismo, cumpliendo los compromisos adquiridos.

Fuente: Elaboración propia, basada en la revisión de los distintos Planes Estratégicos.

A lo largo de los años y evidenciando preocupación por el entorno y la mejora continua, La Dirección de Compras y Contrataciones Públicas, ha trazado un camino que ha ido evolucionando y modificando su forma de entender la relación de las organizaciones públicas con los proveedores. Si

bien el Sistema como tal, aún no está formalizado, la Dirección de Compras ha actuado como gestor y articulador, tomando el liderazgo sobre las revisiones y cambios.

Este rol clave se puede leer en la evolución de sus Planes Estratégicos, que inicia en el año 2002, en los albores de ChileCompra, con una Misión que evidencia el contexto que impulsa la creación de un sistema de compras, basándose en la idea central de transparencia, valor agregado, tecnología y gestión de excelencia.

La transparencia se plantea como elemento central, puesto que el contexto daba lugar a generar instituciones que contribuyeran a mejorar aspectos que dieran confianza a la ciudadanía, en un marco que no solo aborde las transacciones, sino en el inicio de la generación de una cultura pública de mantener a la vista del ciudadano la forma y el fondo de la gestión y administración de una parte importante de los recursos fiscales.

A pesar de que el concepto de valor agregado no era nuevo en la época, tampoco era común encontrarlo en la misión de un servicio público a fines de los años ´90 en Chile, sin embargo, esta misión lo recoge y enuncia resumiendo, una serie de principios que daban respuesta al contexto histórico. Al igual que la idea de la gestión de excelencia, que

incorpora conceptos relativos a procesos y resultados, bastante adelantado para la época y el contexto de la compra pública que, a la fecha de este plan, no contaba -sistemática y masivamente- con funcionarios y funcionarias capacitados formalmente, o especialistas en gestión de compras, cuestión que iniciaría su masificación más cerca del año 2005, con algunos servicios que actuaron como piloto.

Finalmente, incorpora la tecnología, comprendiendo que resulta fundamental dar una base informática robusta a este proceso que promete transparencia, eficiencia y acceso.

Por otra parte, el Plan Estratégico que inicia en el año 2014 anuncia un cambio de mirada, donde pasa de una descripción de objetivos en tercera persona -como era en el Plan Estratégico 2002-2004- a una declaración que los identifica en tiempo presente (“somos”) con el rol facilitador, que menciona conceptos como “conexión” y “necesidades” dando cuenta de una estrategia desde la cercanía que considera a los proveedores, validándolos en su quehacer, incorporando en concreto a ChileCompra como sistema transaccional, y de ese modo a la tecnología. A la definición central del plan anterior, que es transparentar las compras públicas, agrega la probidad, por tanto implícitamente la integridad; la accesibilidad e inclusividad, cuestión que operativiza en apertura a

pequeñas empresas (no estaban restringidas previamente, pero las condiciones eran desincentivo para este tipo de empresas), incentivo a empresas lideradas por mujeres y fortalece el uso de criterios de evaluación relacionados con responsabilidad social, entre los más relevantes.

La misión que actualmente presenta ChileCompra señala en breves dos líneas, esta vez, considerando la probidad, desde la honradez e integridad y la transparencia, que es el único concepto transversal desde la primera misión que se plantearon. Esta sencilla declaración, implícitamente reconoce que, para que ambos estándares se cumplan, debe haber tecnología de por medio, acceso igualitario tanto a los procesos de postulación, como a la información de las bases y criterios de evaluación, y adjudicados, así como a postular sin que haya barreras de entrada que marginen a empresas menores o grupos o ciertos tipos de personas. Da la impresión de que el foco se encuentra en el espíritu del rol que les corresponde, más que en el objetivo o misión por sí solos.

Respecto de la Visión, es posible ver una evolución también desde el primer Plan Estratégico, hasta el vigente. Iniciando -al igual que en la misión-, con una descripción que aborda en tercera persona, la forma integrada en que se debe ver una compra pública, realizando el ciclo

completo en la plataforma informática, sin discriminación de ningún tipo a ningún proveedor, con información siempre a disposición de la comunidad, accesible y en términos que el ciudadano comprenda. Se plantean también la integración con otros sistemas de compras públicas y mercados electrónicos no públicos de otros países.

Para el plan siguiente, acotan su visión y se plantean liderar una la contratación eficiente e inclusiva, incorporando el concepto de gestión participativa y de excelencia, planteándose un estándar que no solo incluye al Estado y sus procesos, sino también a la ciudadanía, ya no como mero receptor, puesto que ahora será participante del modelo que lleve a este Servicio a sus metas. Llamativa resulta la declaración de “seremos reconocidos” que presume no solo la implementación de aquellas medidas que colaboren con la consecución de sus objetivos, sino además obtener validación por parte de otros que identifiquen a ChileCompra bajo estos parámetros también. Cuestión que sucedió, puesto que según señala el Balance de gestión Integral de ChileCompra del año 2018, período en que termina este plan estratégico, la Institución recibió efectivamente 6 reconocimientos (anexo 11, P.66), que son: el **Sello ProPyme**, en junio de 2018, por su compromiso con el pago oportuno a los proveedores, el que toma en promedio 6 días desde la emisión de la factura, otorgado por el Ministerio de Economía; Avances relevantes en materia de **Enfoque de**

género en las compras públicas chilenas, reconocimiento otorgado por BID en septiembre de 2018; Contribución al empoderamiento, avance y promoción del enfoque de género en las compras públicas al impulsar la inclusión de las mujeres en este mercado, entregado en marzo de 2017, por Comunidad Mujer; **Buenas prácticas en participación ciudadana**, en diciembre de 2016, otorgado por la Secretaría General de Gobierno; **Innovación en Compras Públicas**, en noviembre de 2015, de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales.

Por otra parte, en el plan estratégico que actualmente rige, se mira la visión teniendo en cuenta que hay una transformación que realizar de por medio, considerando como meta, el fortalecimiento de un Estado moderno, que implica renovación de procesos y gestión del cambio, eficiente, tal como en la visión anterior y efectividad para los ciudadanos, con una mirada la participación y la inclusión de la ciudadanía, que se plantea desde la colaboración entre Estado y Sociedad Civil en la construcción de definiciones e instituciones.

Finalmente, los planes estratégicos plantean “valores” los que solo aparecen en el plan 2014 – 2018 y 2018 – 2022. En el primero, solo se enumeran los valores, que se aprecian en las directivas, las modificaciones a la normativa y por cierto, dan contexto a esta etapa, y que son probidad

y transparencia, visto como valor y ya no solo como misión o visión, excelencia, lo que destaca la calidad y pulcritud en los procesos, el respeto, que se entiende no solo en su dimensión primaria, sino en términos de acceso e igualdad, compromiso y participación, que implica el involucramiento de la ciudadanía ya no solo como receptores desde la inclusión, atendiendo a una sociedad diversa y compleja.

En el caso del plan vigente, los valores se convierten en un relato que los contiene, dándoles contexto de estándares éticos, probidad y transparencia, poniendo a la confianza entre ciudadanía y el proveedor en el centro, mencionando por primera vez las conductas corruptas y delictivas, como hábitos a erradicar, potenciando la denuncia en este control.

V. METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (MAPS): DESCRIPCIÓN Y APLICACIÓN AL SISTEMA CHILENO.

Descripción Metodología Para La Evaluación De Los Sistemas De Contratación Pública (MAPS)

La Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública, cuyo nombre deriva de las siglas en inglés, por Methodology for Assessing Procurement Systems, se inicia el año 2004 con el fin de evaluar -para mejorar- los sistemas de contratación pública, generando una herramienta estandarizada que permitiera analizar y comparar cualquier sistema de compras.

La metodología se ha revisado y mejorado en el tiempo, siendo la última revisión el año 2018, incorporando y fortaleciendo aspectos como, Valor por dinero, Transparencia, Equidad y Buen Gobierno, además de aspectos de contexto tales como sostenibilidad, apoyo al sector privado, buena gestión de finanzas públicas, rendición de cuentas, certeza jurídica y capacidad del personal, donde coincide con los principios que plantea la última revisión del Manual de Adquisiciones de Naciones Unidas. Al

respecto, efectivamente esta versión, se relaciona con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular con los objetivos 12 y 16, sobre las prácticas sostenibles de contratación, en consistencia con políticas y prioridades nacionales y el fomento de Instituciones efectivas y responsables, respectivamente.

Como señala el texto, la metodología MAPS

“...proporciona un marco de evaluación holístico mediante el establecimiento de los criterios de un sistema de contratación efectivo y eficaz que todos los países deberían aspirar a lograr.” (Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública MAPS, 2018 p.2)

Dentro de los propósitos que MAPS plantea, uno de los de más efecto, -además de la oportunidad de ser aplicado por cualquier país- es que permite construir sobre los resultados el desarrollado de un sistema “armonizado e iniciativas de reforma”, que permitan mejorar capacidades y corregir debilidades. Mostrando no solo a la nación que lo incorpora, el estado de avance de su sistema de compras, sino también funciona como termómetro de los factores de riesgo que los inversionistas extranjeros utilizan para tomar decisiones.

El sistema como herramienta, se presenta también como base de gobernanza, concepto que valora e integra todos los actores relevantes en un Estado, con la particularidad de que sin ser una auditoría, es capaz de relevar debilidades para proveer herramientas comunes de evaluación para cualquiera independiente incluso de su ubicación geográfica.

Figura N° 10

Panorama General de MAPS



Fuente: Figura extraída desde "MAPS, Metodología de Evaluación de Sistemas de Contratación Pública". p5.

Dentro del marco analítico, se desatacan la consideración del sistema como metodología central con módulos que complementan el proceso y

que desarrollan progresivamente; enfoque comprehensivo que incorpora un análisis de contexto nacional, sistema de indicadores, además de tener claridad sobre los elementos clave de la evaluación.

Al analizar el escenario nacional, se enmarca en el enfoque del medio local, ajustándolo a las necesidades particulares de un país y al sistema de compras que este tenga, utilizando información de fácil acceso (poniendo en valor el concepto de gobierno abierto), considerando la situación económica, de política pública, finanzas e involucrando a todas las partes.

La metodología contempla un sistema de indicadores, basado en cuatro pilares, que son: Marco Legal y políticas de contratación; Marco Institucional (capacidad de gestión); Cómo funciona el sistema y la competitividad; y la rendición de cuentas (su integridad y transparencia). Cabe señalar que cada pilar se basa a su vez en 14 indicadores y 55 subindicadores que permiten la comparación inmediata. Estos indicadores, están asociados al marco legal y la ley de contratación.

De modo de mantener la aplicabilidad universal del sistema, los indicadores y subindicadores cuentan con descriptores que aseguran la comprensión estandarizada del sistema. Finalmente, se acota el enfoque

de los subindicadores, a tres pasos: Revisión del sistema con criterios cualitativos y cuantitativos y la determinación de brechas relevantes.

La guía de medición continúa con la revisión del sistema, señalando los pasos a seguir, que inician aplicando criterios cualitativos al marco regulatorio, reconociendo que hay aspectos que no son medibles en forma cuantitativa, y poniéndolos en valor. En seguida, plantea la revisión con indicadores cuantitativos, (15 mínimo) relativos a políticas de contratación, usualmente se utilizan como línea base. El paso siguiente consiste en determinar brechas, denominadas como “sustantivas o materiales”, relacionadas con que no se evidencian aspectos esenciales o faltas a la normativa.

La metodología señala que los indicadores consisten en “vehículos” que permiten identificar espacios de mejora, sin olvidar que no otorgan una mirada completa, dada la complejidad de estos sistemas.

El proceso de evaluación considera definiciones básicas, que se resumen en: Planificación y reparación de la evaluación, contar con el apoyo de la autoridad, contar con un equipo colaborador adecuado, análisis del contexto nacional, compromiso de todas las partes interesadas; Realización de la Evaluación, claridad en los objetivos, correcta identificación del contexto, compromiso de los actores clave. Además de

una carta de navegación y plazos claros de las etapas necesarias; Validación de los Hallazgos, relevar aspectos clave y generar instancias de retroalimentación que permitan validar brechas y avances.

El informe resultante de la evaluación debe proporcionar herramientas de mejora y aprendizajes para todos los actores involucrados. La metodología sugiere incluso un esquema para el informe, que en términos generales, incluye, resumen de los cuatro pilares; fortalezas y debilidades; riesgos; antecedentes y contexto de la evaluación; hallazgos relativos a los pilares; visibilización de fortalezas y debilidades del sistema de contratación pública; distinguir cuando el informe supera al sistema de compras públicas, dejándolo consignado; pasos y procesos para llegar a las conclusiones y propuestas; Plan de acción o estrategia de reformas.

Para concluir esta primera sección, se releva la planificación estratégica y el monitoreo que permitirá preparar las eventuales reformas, señalando que esta etapa cierra solo luego de generar pensamiento crítico, visión y metas de modo de contar con un pool de soluciones y la operatividad de estas, siendo realista, incorporando las distintas perspectivas y su priorización. Implementar los indicadores como marco

de resultados, considerando la línea base y el horizonte de las metas, actualizando la evaluación, siempre que haya algún cambio relevante.

La Segunda Sección, busca establecer al análisis del contexto nacional, garantizando la comprensión del contexto. Analizando cada parte interesada, las formales e informales, junto con su impacto y basándose en factores relevantes, haciéndolos parte del diálogo y la comprensión del entorno.

Metodología MAPS Aplicada A ChileCompra

El año 2017, ChileCompra presenta el texto resultado de la aplicación de la evaluación MAPS en el Sistema de Compras Públicas. Fiel a las definiciones y sustento de la Metodología, se construye en conjunto con todos los actores relevantes. Se establece que esta evaluación se realiza en fase piloto, al igual que en Noruega y Senegal al mismo tiempo.

A continuación, un resumen ejecutivo de los resultados de los indicadores asociados a los cuatro pilares:

1. Marco legal, Regulatorio y de Políticas

En general este pilar resultó bien evaluado, con procedimientos que garantizan procesos que aseguran “el valor por dinero, la equidad, la transparencia, la proporcionalidad y la integridad” destacadas por la OCDE y valoradas transversalmente; objetividad en criterios y procesos, donde el dinero no constituye factor preponderante, sin embargo si la calidad con un marco legal de fuentes claras y de fácil comprensión e integrado que reconoce la concesión u otros procesos que han afianzado la cooperación público privada, sin desconocer el contexto propio de las compras públicas;

con acceso garantizado a todo tipo de personas sin ninguna discriminación, con protección de datos, autenticación y privacidad.

Se relevan si, cinco brechas:

1. Acotada regulación del Reglamento en aspectos relativos a la preselección y precalificación (falta diferenciar mejor las definiciones de preselección y precalificación).
2. La normativa no es explícita respecto de la neutralidad de las especificaciones.
3. La normativa no regula los hitos de ejecución. Los inconvenientes que emergen se resuelven en tribunales ordinarios, puesto que el Tribunal de Compras no tiene competencias en la fase de ejecución del contrato.
4. Falta de estandarización y homologación de documentación requerida, cada servicio tiene la facultad de agregar o modificar documentación.
5. Falta de estandarización de condiciones contractuales, homologadas y obligatorias.

2. Marco Institucional y Capacidad de Gestión

Las fortalezas relevantes de este pilar se relacionan con la existencia de un sistema web de fácil acceso, con información clave que permite monitoreo y trazabilidad en forma oportuna, en un contexto que valora las herramientas de inteligencia de negocio y datos abiertos; certificación de seguridad de la base transaccional; sistema de acreditación que supone funcionarios con habilidades acordes a la función. Los Centros de compra centralizada tienen roles definidos.

Se relevan, ocho brechas:

1. Falta de integración del sistema de compras y el financiero. Impidiendo la estandarización en el uso de sistemas auxiliares y que la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas no tenga acceso a información cierta y en línea.
2. Momento en que se requiere disponibilidad presupuestaria, posterior al inicio de la compra. Bajo cumplimiento de pago en las áreas de salud, consistente con la percepción de los proveedores respecto del cumplimiento en los plazos de pago.
3. Falta claridad en la asignación de la función normativa – regulatoria.
4. Atribuciones estratégicas relevantes como redactar políticas, no se encuentran claramente asignadas o definidas.

5. Para estas atribuciones estratégicas, por cierto, tampoco hay personal destinado.
6. El sistema no publica los pagos de los contratos.
7. Los profesionales de adquisiciones no son reconocidos como una profesión específica, por lo que no existen requisitos mínimos de profesión, grado o estamento que garanticen cierto nivel de formación o calidad.
8. No se puede evaluar el sistema como tal, puesto que formalmente no existe.

3. Operaciones de Adquisiciones Públicas y Prácticas de Mercado

Se denomina la evaluación de este pilar como “razonablemente satisfactoria”, sin olvidar la importancia de la gestión de contratos en el proceso completo de la compra pública. Las fortalezas destacadas se relacionan con el proceso completo de la oferta via web, con la transparencia consecuente; Los costos de transacción de las modalidades predeterminadas como “convenio marco” es un tercio del costo de una licitación; aumento de mercado de proveedores pequeños dados los accesos, gratuidad y acompañamiento del sistema.

Se relevan, dos brechas:

- 1- No existe precalificación de los proveedores, (esto se considera más bien una barrera de entrada más que una buena práctica). En la intención de estandarizar y hacer más objetivas las ofertas, no se valora superar lo solicitado por las bases (comprador).
2. Nuevamente surgen el efecto de no tener competencia sobre la ejecución de los contratos, impidiendo determinar el plazo correcto de inicio de un contrato. No se puede enmendar documentación por sistema.

4. Rendición de Cuentas, Integridad y Transparencia del Sistema

La evaluación de esta dimensión es satisfactoria, gracias a los actores del Sistema (ChileCompra y el Tribunal de Compras Públicas por una parte y por otra el Consejo de la Sociedad Civil, Contraloría General de la República y el CAIGG por otra). Destacan como fortalezas aquellas como la participación de la ciudadanía en los procesos de compras, desde plataformas de consulta; la Contraloría General de la República realiza levantamientos de riesgos en forma periódica; el robusto marco legal e institucional; y la implementación de códigos de ética, entre otros.

Se relevan, tres brechas:

1. No existe formación específica de auditores en materias de adquisiciones, que permitan fiscalización adecuada.

2. No existe prohibición a exfuncionarios públicos para intervenir en estas materias (*Cool off period*).
3. Las denuncias no son anónimas, desincentivando el levantamiento de las mismas.

Finalmente, este proceso, como es de esperar, permite obtener información clave, identificar fortalezas y debilidades, brechas y como cerrarlas, consolidando una serie de datos que permiten determinar un plan de mejoras a implementar.

Entre los principales resultados de la aplicación de la evaluación, a través de la MAPS, destacan como fortalezas los niveles de transparencia, integridad y compromiso con la Sociedad Civil, capacidad de monitoreo y constante mejora, además de sistemas de control (representada por la Contraloría General de la República). Son también valorados los avances relativamente recientes, tales como las definiciones de sostenibilidad en la contratación, apoyo a pequeños empresarios y políticas de inclusión, entre otras.

Respecto de las debilidades, destaca la ausencia de un “ente regulador de todo el sistema”, derivado de lo mismo se evidencia la inexistencia del denominado “Sistema de Compras” de modo formal,

situación que este texto aborda, describiendo las partes y proponiendo un flujo.

Se releva también en el análisis, la falta de integración con el Sistema de Gestión Financiera (SIGFE) con los contratos (actualmente la interoperabilidad es solo para la certificación de recursos presupuestarios), la importancia de extender las facultades del Tribunal de Compras Públicas y mejorar el reglamento de modo de abordar más en detalle los procesos de pre - calificación.

En conclusión, se puede señalar que, de acuerdo a la evaluación del Sistema de Compras Públicas en Chile, realizada con la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública (MAPS), si bien no existe un sistema formalmente definido, existe un adecuado desempeño de sus cuatro pilares evaluados (marco legal, regulatorio y de políticas; marco institucional y capacidad de gestión; operaciones de adquisiciones públicas y prácticas de mercado; y rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema), existiendo oportunidades de mejora en cada uno de ellos.

VI. INNOVACIÓN EN LAS COMPRAS PÚBLICAS EN CHILE

La innovación en general surge a partir de la necesidad de corregir brechas, mejorar procesos o resultados, generar ahorros, hacer más eficiente y simple la gestión. En este sentido, ChileCompra ha abordado desde diferentes ángulos su desarrollo, innovando en una serie de sentidos, todos orientados a procesos de inclusión, accesibilidad y modernización en una constante e innegable búsqueda de superación.

En el año 2018, el Laboratorio de Gobierno publicó un documento que trataba sobre la innovación en la compra pública, titulado ¿Cómo podemos innovar en el proceso de compra pública?, que destaca el rol y como los sistemas de compra se han ido modernizando en el mundo.

El texto señala entre otros datos relevantes, que el Servicio público chileno compra cerca de USD\$13.000 millones al año por el sistema de compras públicas y que la innovación se origina por incentivos tributarios y diversas subvenciones gubernamentales a empresas y personas. De este modo, el Estado representa un rol clave, tanto en los procesos de innovación pública, como en la del área privada, transformando a los procesos de compras públicas en una herramienta relevante y en un pilar

estratégico en el marco de la modernización, y también como una forma de agregar valor público.

Surge el concepto de la Compra Pública Innovadora dentro de las políticas públicas relevantes del Estado de Chile, instalando a la compra pública como herramienta estratégica, en tanto se hace más eficiente y cercana para los ciudadanos.

Para ejemplificar estos procesos, se revisarán tres iniciativas; Inclusión de la mujer; Interoperabilidad con el Sistema de Gestión Financiera del Estado (SIGFE) y el Cambio de modelo de acreditación.

INCLUSIÓN DE LA MUJER EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

La inclusión de mujeres en el mundo de las compras públicas no es un tema nuevo para ChileCompra. Durante los últimos 10 años, la institución ha generado espacios que fortalecen la inclusión desde varias perspectivas.

Así y con el apoyo del Banco Interamericano y de ONG Comunidad Mujer, en el año 2015 crea el programa “Más mujeres en las compras públicas”, que enfrenta la brecha profunda de participación que al

momento existía, donde solo el 25,32% de los montos anuales iban a mujeres proveedoras.

Dentro de las medidas tomadas, se encuentra la modificación del Reglamento de Compras en atención a fortalecer el impacto social. Paralelamente se publicó la Directiva N°20, de “Enfoque de Género”, instalando el “Sello Empresa Mujer” que identifica a las empresas cuyas dueñas son mujeres. Se adhieren como institución a la iniciativa del Centro de Comercio Internacional de Naciones Unidas, denominada “She Trades”.

El año 2019, la ONU entrega a ChileCompra el Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público (UNPSA), en la categoría Promoviendo servicios públicos sensibles al género para alcanzar los ODS por el desarrollo de la política “Más mujeres en las compras públicas”.

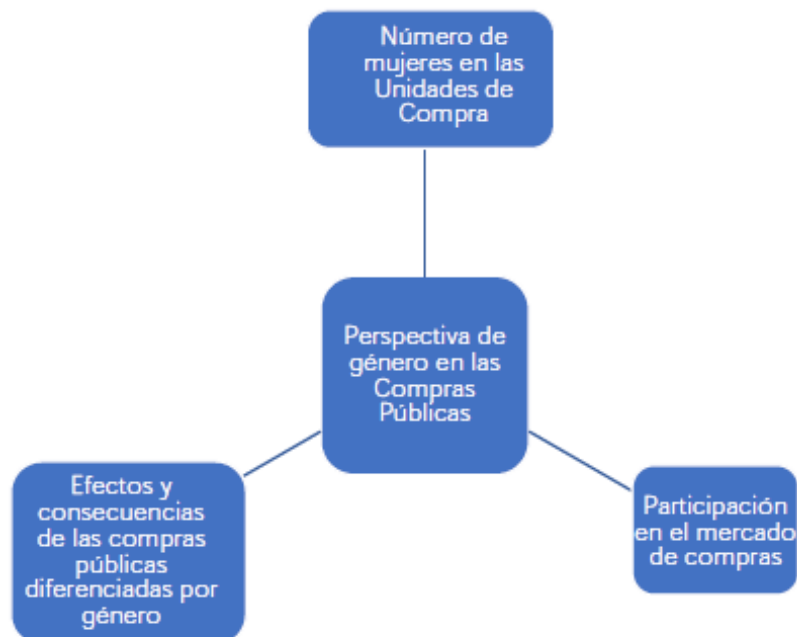
En julio de 2020, y en el marco de un informe de investigación de ILDA, la investigadora Ana Joaquina Ruiz, publica “Inclusión de mujeres en las contrataciones públicas: la experiencia latinoamericana”. En este documento, la investigadora asevera que la inclusión de las mujeres reside -más allá de las cifras- en erradicar los mecanismos que impiden el acceso igualitario a las oportunidades de participación de desarrollo y específicamente en las políticas relativas a compras públicas, siendo significativa en aspectos tan relevantes como la propia calidad de vida. Así

el gasto público, influye también en su autonomía económica gracias a ingresos propios.

El ciclo de la compra pública, podría incluir a las mujeres desde el inicio, es decir en la generación de la demandas, pasando por todo el proceso, hasta medir el impacto de las “consecuencias diferenciadas por género”, diagramado en la figura que sigue.

Figura N°11

Perspectiva de género en las compras públicas.



Fuente: Figura obtenida desde documento “Perspectiva de género en las compras públicas” p.10.

Respecto del diagrama, se puede señalar que el número de mujeres en las unidades de compra, aunque no necesariamente los procesos son más incluyentes, si es relevante al momento de que se dé cursos a procesos centrados en mujeres. De ello hay una serie de ejemplos desde la mirada de la Dirección de las Instituciones de Compras. En Chile, por ejemplo, se menciona la exdirectora (por más de 10 años) de ChileCompra, Trinidad Inostroza, quien -entre otras políticas- instaló el Sello Mujer. La autora señala que, aunque la evidencia no es concluyente, se cree que la inclusión de mujeres desde las etapas tempranas de planificación influiría en los procesos finales de inclusión.

Perspectivas de inclusión

A pesar de ser de difícil acceso, el mercado de compras públicas en Latinoamérica también fomenta el emprendimiento, la autonomía y la diversificación del mercado del trabajo de las mujeres, por tanto, resulta no solo necesario, sino además clave, contar con políticas específicas orientadas a reducir brechas, barreras y desigualdades, para promover la inclusión y participación de la mujer en todo el ciclo del proceso de las compras públicas (ver Figura N°12).

Figura N°12

Proceso de las contrataciones públicas



Fuente: Figura obtenida desde el texto "Inclusión de mujeres en las contrataciones públicas: la experiencia latinoamericana", p.19.

Es importante señalar el ciclo, puesto que hay que diferenciar la forma en que se fortalece su incorporación en cada etapa.

En la **planeación**, el texto señala que es relevante generar una política de inclusión, es decir hacerla parte de los grupos de decisión, lo que implica, considerar a las mujeres como parte del grupo de *stakeholders* que interviene en un Servicio respecto de las definiciones tácticas y estratégicas, tales como espacios técnicos, informáticos, presupuestarios, financiero y por cierto políticos. Ahora, ¿Cómo?, el texto sugiere desde generar disposiciones legales hasta marcos e incentivos que contribuyan al ingreso. Entre los casos citados, destaca el de Colombia, donde el Alcalde de la ciudad de Cali obliga al proveedor, mediante contratos de cadena de valor, a contar al menos con un 10% de mujeres y en particular, jefas de familia dentro de su personal.

En la etapa de **licitación**, que es la etapa en que la definición de criterios y ponderaciones cumple el rol de incentivar lo que la autoridad determina pertinente. En este sentido, el texto señala que es aquí donde se incluyen los criterios diferenciadores, en particular otorgando mayores puntajes a empresas cuyas propietarias son mujeres o utilizando un criterio relacionado a las mujeres como desempate, relevando también que es importante eliminar las barreras puestas a mujeres.

Según señala la autora, el acceso a la información juega un rol relevante, en este sentido, los sitios web -su mayor accesibilidad y condiciones de inclusión entre otros- son centrales al momento de democratizar la llegada de mujeres al mercado de compras públicas. Entre los casos citados, se destaca el del Chile, gracias a la claridad y accesibilidad que entrega a las mujeres, haciendo uso de material audiovisual, guías y capacitaciones.

En la etapa de **adjudicación**, también es posible entregar herramientas al comprador para continuar “emparejando la cancha”, generando instancias de discriminación positiva a favor de las mujeres proveedores de bienes o servicios, estableciendo -forzadamente- condiciones de igualdad. Entre los ejemplos citados, se destaca el caso de República Dominicana, que entre los mecanismos de “generación de

igualdad” cuenta con uno llamado “sorteo de obras” que consiste en adjudicar el contrato a través de un sorteo o tómbola donde están todos los postulantes –que presumo, al menos cumplen técnicamente - dejando en igualdad de condiciones y nivelando la plataforma desde la que se presentan los oferentes.

Respecto de la etapa de **implementación**, esta es donde la inclusión se hace real. Revisando los casos planteados, todos coinciden en la generación de procesos de seguimiento y acompañamiento, brindando asistencia técnica, abriendo mecanismo de denuncia. En particular México, incorpora un formato atractivo y consistente con el camino que el mundo público y sus procesos transitan desde hace ya un tiempo: la participación ciudadana, a través de lo que denominan “testigos sociales”, ciudadanos a cargo de velar por el cumplimiento de principios transversales de la compra pública, como son la honradez, la eficiencia, eficacia y transparencia.

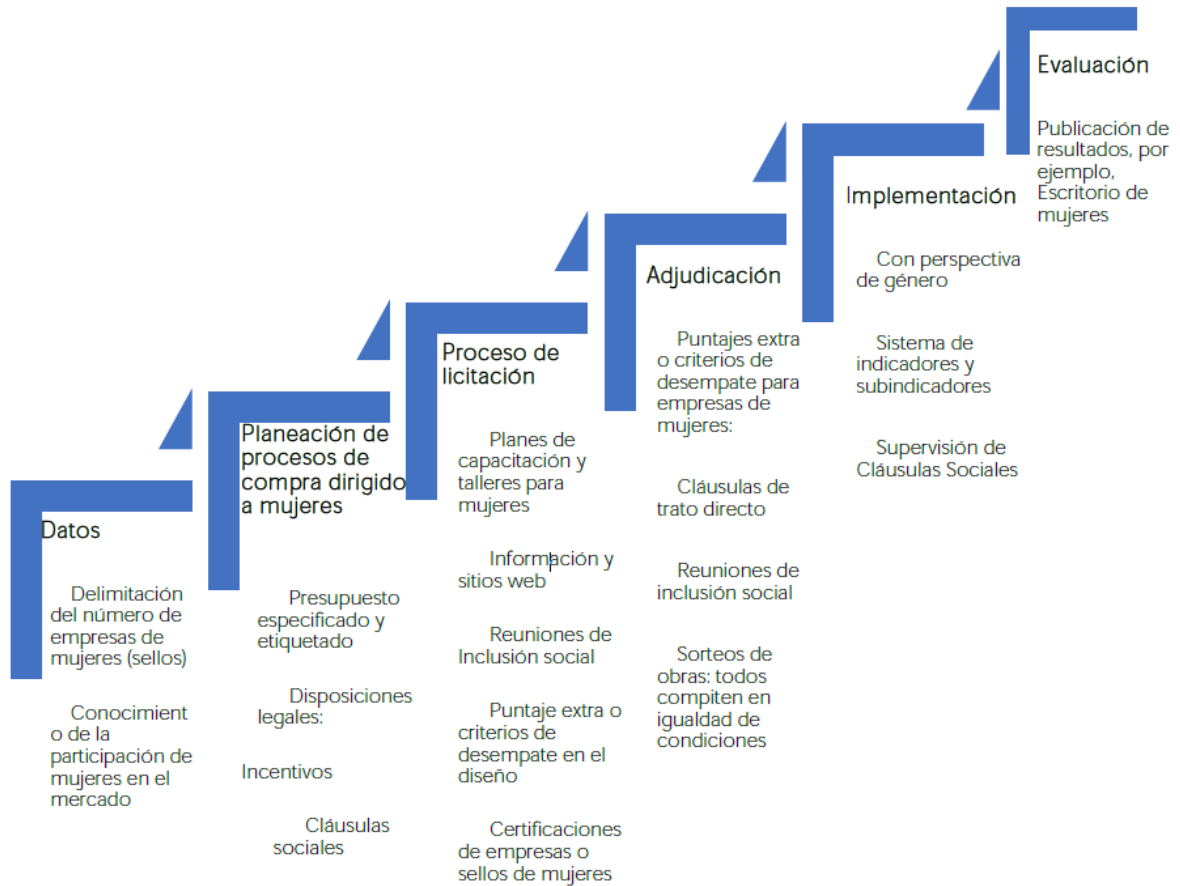
Finalmente, en la etapa de **evaluación**, vista desde la perspectiva de los efectos de las políticas específicas de inclusión de la mujer en el ciclo de la compra pública, es clave para visualizar los efectos de las medidas tomadas en el resultado final.

La autora del texto base de este análisis, señala que la inclusión de mujeres en definiciones de políticas de compra pública es factor de éxito, sin olvidar la importancia de la proactividad, atendida la dinámica constante de los mercados, la complejidad de los mismos, junto con la infinidad de barreras y dificultades que las mujeres enfrentan para constituir una empresa o incluso para ser autónomas económicamente, puesto que aún tenemos como “pendiente de resolver” la serie de tareas domésticas y de cuidado que siguen siendo atribuidas cultural e históricamente a las mujeres.

La figura N°13, resume como es que en cada caso hay factores que potencian y democratizan el acceso de la mujer al mercado de la compra pública. Incorpora los “datos”, recordando la relevancia del levantamiento y actualización constante de la información, de modo de tomar decisiones basadas en información correcta.

Figura N°13

Políticas que han funcionado para la inclusión de mujeres en el mercado



Fuente: Figura extraída del texto "Inclusión de mujeres en las contrataciones públicas: la experiencia latinoamericana", p.31.

INTEROPERABILIDAD DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS CON EL SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DEL ESTADO (SIGFE)

La interoperabilidad entre los diversos sistemas del Estado es un anuncio largamente esperado. No solo por los diversos gobiernos que han trabajado en ello, sino también por proveedores, y funcionarios públicos.

Entre otros sistemas que el Estado de Chile tiene en uso en la actualidad, se encuentran: el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas (SISREC), el Sistema de Gestión Financiera del Estado (SIGFE), MercadoPúblico (Sistema transaccional de Compras Públicas), y el Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado (SIAPER), como los más relevantes. Dentro de las interoperabilidades más anunciadas se encuentra la que vincula a SIGFE con MercadoPúblico, automatizando el registro y validación (antes manual) al momento de generar una compra – específicamente una orden de compra-, reduciendo tiempo, generando certeza de la información, puesto que el cruce se realiza en los sistemas, con la respectiva trazabilidad.

El proceso fue liderado por el Programa de Modernización del sector Público y por el área de Coordinación de Servicios de la Subsecretaría de Hacienda, convocando a DIPRES (Dirección de Presupuestos), la Dirección

de ChileCompra, la Tesorería General de la República y el Servicio de Impuestos Internos.

Se desarrolló una interfaz técnica que integró a SIGFE con MercadoPúblico y que inició su proceso en el año 2018, el que aunque aún no está completo, ya permite procesos -aunque básicos- críticos, como validación de recursos, la revisión de saldos, ajustes y nuevas funcionalidades en las órdenes de compra. Su implementación ha sido paulatina, dando espacio a los Servicios Públicos para avanzar en sus propios procesos claves de pago y en gran parte de ellos, dándoles la posibilidad de elegir el momento de la integración.

Esta integración también forma parte de la Agenda de Modernización del Estado, que dentro del seguimiento de sus “50 medidas” establece el pilar “Transparencia, Probidad y Participación” creando la iniciativa de “Presupuesto abierto” que es una plataforma de datos abiertos que contiene información sobre datos transaccionales de ejecución presupuestaria del gasto fiscal de forma sencilla, otorgando acceso permanente y completo a la ciudadanía respecto de cómo y dónde los Servicios Públicos gastan los recursos que le son asignados.

Por ahora, ya es factible visualizar cada hito económico realizado en SIGFE, como también devengos y pagos. La información precisamente procede desde la integración de SIGFE con MercadoPúblico.

CAMBIO DE MODELO DE ACREDITACIÓN DE USUARIOS DE MERCADOPÚBLICO

Desde los inicios del sistema transaccional de ChileCompra, MercadoPúblico, es estableció la acreditación de sus usuarios como requisito para poder acceder al sistema y trabajar en él. A diferencia del resto de las funciones del Estado, para ejercer las de comprador público, es necesario pasar por una prueba, que acredita conocimientos del portal informático, la normativa, las Directivas de ChileCompra, además de aspectos presupuestarios y administrativos que supera por mucho a los conocimientos especializados y acotados de otras disciplinas.

Así en principio, cada dos años y luego cada tres, los funcionarios deben someterse a una prueba -que durante un largo tiempo fue realizada en forma presencial- y que constaba en sus inicios de 60 preguntas, que incluían temas como: criterios de evaluación, probidad, bases de licitación, convenio marco, gestión de contratos, gestión de abastecimiento, planificación de compra, normativa y uso del portal, con mínimos de aprobación que daban acceso -o no- a continuar desempeñándose en el

área, de lograr aprobar. Cabe señalar que, además de los perfiles de usuario del portal, que eran operador y supervisor, existían varios más, que aplicaban a otras funciones de las instituciones públicas, como auditoría o el área jurídica, pero que no eran requisito para desarrollar sus propias labores o interactuar con los equipos de compras.

A contar del año 2019, el sistema de acreditación se modificó, dando espacio a uno orientado más a las competencias y con módulos de capacitación en línea que el usuario puede administrar según sus disponibilidades, en un marco de tiempo limitado.

Actualmente, el sistema ChileCompra ya no valida perfiles, sino nivel de conocimiento y experiencia, separando a los usuarios en las categorías: básico, intermedio, avanzado y experto, ya no midiéndolo tan solo con una prueba de conocimientos, sino evaluando su progreso semanal y durante 5 semanas, entregando un set de videos y ejercicios, que culminan con una prueba cada viernes. Esta prueba consiste en realizar resúmenes, infografías y esquemas que ponderan un 40% de la nota final, además de una prueba que sigue incorporando los temas de siempre, salvo que orientada principalmente al análisis de casos, acercando la prueba a la realidad cotidiana de los funcionarios y funcionarias, dándole un sentido

más práctico y que en principio, parece tener aceptación y validación en los compradores.

En resumen, la nueva acreditación tiene los siguientes requerimientos/características:

1. Cumplir con cursos introductorios.
2. 40% de la nota obtenida de los cursos y 60% de la prueba final.
3. 30 preguntas, la mitad de las preguntas que contenía la prueba original.
4. Se establece plazo máximo para realizar los cursos y la prueba, con la única condición de ir revisando todo el material que semana a semana se libera.
5. El resultado de la prueba se conoce inmediatamente terminada la prueba final en línea.

VII. PERSPECTIVA DE LAS PERSONAS QUE OPERAN EN EL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS Y LA PLATAFORMA TRANSACCIONAL MERCADOPUBLICO

En esta sección se presenta una caracterización de los funcionarios que participan en el sistema de compras y contrataciones públicas, y particularmente de quienes trabajan en la Dirección ChileCompra y de quienes operan la plataforma transaccional MercadoPúblico en diferentes servicios públicos. Para introducir esta caracterización, se analiza, en primer lugar, el rol clave que se le asigna al personal que participa de los sistemas de compras públicas en su adecuado funcionamiento.

EL ROL DEL PERSONAL EN EL SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS

Diferentes estudios académicos y orientaciones de organismos multilaterales han relevado la importancia que tienen los funcionarios en el éxito de los sistemas de compras y contrataciones públicas. Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006) las ocho áreas principales de la capacidad que tienen los sistemas de compras incluyen entre otras, a los recursos humanos. En esta misma línea, Manu et al (2021), identifican que los recursos humanos y físicos (junto con la gestión del proceso de compras y los recursos financieros y la gestión) son un

elemento fundamental de la capacidad que tienen los sistemas de compras, en las agencias públicas, para lograr los objetivos de las adquisiciones en proyectos de infraestructura. En este sentido, los autores señalan que “existe la necesidad de mejorar los recursos (humanos) de los equipos de compras para abrir sus habilidades para el logro de los objetivos de las adquisiciones. Los [elementos] promotores de la capacidad del personal de adquisiciones pueden tomar la forma de motivar con fuerza al staff, remunerarlos y compensarlos adecuadamente, y capacitarlos para que progresen en sus carreras, entre otros”.

Mahamandu y colegas (2018) analizan las brechas de habilidades para el desempeño en el área de adquisiciones en infraestructura entre el personal de compras en el sector público de Nigeria, encontrando que las habilidades estratégicas, tales como el liderazgo y la toma de decisiones, y las habilidades interpersonales, como la comunicación y la formación de equipos, están entre las que el personal del sector público del nivel local y estatal considera entre las más importantes. Lo anterior representa un cambio en el rol de las compras y contrataciones públicas, desde una perspectiva técnica y operacional hacia una visión más estratégica, lo que es diferente a estudios previos en países en desarrollo. Por otra parte, no se les da importancia a competencias claves asociadas a sistemas de adquisiciones modernos, tales como producción responsable, adquisición

verde o compras verdes. El estudio encontró brechas en las capacidades técnicas de los equipos de adquisiciones, tales como la gestión de calidad: gestión y supervisión de contratos: monitoreo, auditoría y evaluación de proyectos; Tecnologías de Información y Comunicaciones y computación; aplicación de leyes, procedimientos; y licitaciones públicas nacionales. Del análisis de los datos, los autores concluyen que “la exitosa adquisición de la infraestructura pública está inextricablemente vinculada a las habilidades del personal de compras... en relación a los métodos para el desarrollo de las habilidades para las compras públicas, la asistencia a conferencias y talleres, el networking e intercambio de ideas con otros profesionales, y la capacitación en el trabajo son percibidos por el personal de compras como los más adecuadas”.

En el contexto de los países en vía de desarrollo, Agwot (2016) revisa los objetivos, principios y habilidades que se requieren para los sistemas de adquisiciones públicas. Al respecto, señala que “con la complejidad y riesgos involucrados en la adquisición pública hoy en día, los profesionales de compras deberían tener cualidades únicas que les permitan desempeñar sus responsabilidades efectiva y eficientemente, para así maximizar el valor por el dinero y reducir la corrupción”. Entre estas habilidades se encuentran i) el conocimiento de regulaciones de compras nacionales e internacionales, documentos standard de licitaciones, habilidades de

gestión de contratos, y ser capaces de monitorear los procesos de adquisiciones y eliminación de residuos de acuerdo a la normativa específica; ii) la planificación de las compras, que implica la definición de las necesidades de compras futuras, así como el tiempo y los recursos necesarios, para una compra eficiente, costo efectiva y realizada oportunamente; iii) prolijidad con las especificaciones de la compra, esto es la descripción precisa o lista de las características del bien o servicio que se requiere adquirir; iv) capacidades de comunicación y analíticas, lo que implica demostrar habilidad para escribir especificaciones, anuncios y comunicarse efectivamente con proveedores y otras partes interesadas como, por ejemplo, “leer entre líneas” las necesidades de las diferentes áreas de la organización que requieren de la contratación de bienes y servicios; v) obtener el mejor valor por el dinero utilizado en la adquisición del bien o servicio requerido; vi) mantener cuidadosamente los documentos y archivos asociados al proceso de compra; vii) buenas habilidades de gestión para la supervisión de diferentes áreas y recursos de la organización para promover, a nivel organizacional, el mejor valor por el dinero de las adquisiciones, así como para prevenir la corrupción y viii) capacidad de negociación para la solución de conflictos que se puedan generar entre la organización y los proveedores debido al precio, calidad, o entrega de los servicios. El autor concluye que para asegurar el mejor valor de la compra pública:

“el gobierno debería desarrollar una fuerza de trabajo de funcionarios de compras con la capacidad de entregar en forma continua el valor por el dinero en forma efectiva y eficiente. Existe la necesidad de asegurar que los funcionarios de compras cumplan con altos estándares profesionales de conocimiento, implementación práctica e integridad a través de proveer regularmente un set de herramientas, por ejemplo, staff suficiente en términos de cantidad y capacidades, reconocimiento de las compras públicas como una profesión específica, certificación y entrenamiento regular, estándares de integridad para los funcionarios de compras públicas y la existencia de una unidad o equipo que analice la información del compras públicas y monitoree el desempeño del sistema de compras públicas”.

En el caso de Chile, desde el inicio de la discusión de la Ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, se planteó el importante rol que tiene el personal que se desempeña en adquisiciones para el éxito de las compras públicas. En particular, el Mensaje Presidencial que presentó al Congreso Nacional esta iniciativa de ley señalaba la importancia de los recursos humanos para alcanzar la eficiencia en las compras, lograr mayor la transparencia, y tener en consideración los gastos en la adquisición de bienes y servicios (Historia de la Ley 19.886, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile)

Entre 2016, se realizó el “Estudio de Relevamiento del Proceso Óptimo de Compra, Asociado a Costos de Transacción y Satisfacción de Usuarios de ChileCompra”, encargado por el Programa de Modernización del Sector Público del Ministerio de Hacienda al Centro de Sistemas Públicos del Departamento de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile. Una parte importante del estudio se dedica a revisar la formación y capacitación del personal que participa del sistema, tales como las deficiencias de la formación profesional, deficiencias en la capacitación y niveles de acreditación de competencias de los compradores públicos, entre otros. Al respecto, el estudio argumenta lo siguiente:

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

no los tiene como prioridad, centrándose principalmente en aspectos de la plataforma”.

Considerando el rol clave que tiene el personal en el funcionamiento de los sistemas de compras públicas, lo que queda en evidencia en los estudios y planteamientos, tanto internacional como nacionales, que se presentaron precedentemente, este trabajo de tesis intenta conocer las características del personal que se desempeña en la Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra) y de los compradores públicos que trabajan en los diferentes servicios públicos que utilizan la plataforma transaccional MercadoPúblico, según lo establece la Ley de Compras Públicas 19.886 de 2003.

En las siguientes secciones se presenta, en primer lugar, la caracterización del personal de la Dirección ChileCompra. A partir de un cuestionario no probabilístico enviado a los funcionarios de la Dirección de Compras y Contratación Pública, se puede establecer lo siguiente: En segundo término, los compradores públicos de los diferentes ministerios, gobiernos regionales, municipalidades, y servicios públicos que utilizan la plataforma de MercadoPúblico presentan las siguientes características:

FUNCIONARIOS QUE OPERAN LA PLATAFORMA MERCADOPUBLICO

Esta sección aborda el análisis de los datos obtenidos desde la encuesta realizada a funcionarios y funcionarias que cumplen labores en ChileCompra.

El objetivo principal es caracterizar al funcionario público, revisando aspectos como género, cantidad de años en el servicio actual, años trabajando en compras públicas, nivel de acreditación, edad, nivel de educación, capacitaciones, entre otras, finalizando con una pregunta abierta sobre percepción de aquellos aspectos positivos y negativos que tiene ChileCompra.

ENCUESTA FUNCIONARIAS Y FUNCIONARIOS DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS

Se aplicó una encuesta para caracterizar a los funcionarios y funcionarias de la Dirección ChileCompra, con el propósito de conocer al personal del servicio público que tiene como responsabilidad la operación del sistema de compras y contrataciones públicas en Chile. Atendido el bajo número de respuestas del total de funcionarios que trabajan en

ChileCompra (16,3%), no se puede ser conclusivo respecto de la caracterización de estos funcionarios.

No obstante lo anterior, se presenta un breve análisis descriptivo de los datos obtenidos. En términos de edad, se obtiene que el 56,5 % de los funcionarios que respondieron tiene entre 31 y 40 años de edad y que el 56,5% es mujer. En términos educacionales, un 69,6% es profesional y el 13% cuenta con grado de Magister, mientras que un 4,3% tiene educación media y técnico profesional.

Respecto de la modalidad de contratación, esta se concentra cerca del 90% en la modalidad de contrata. En relación al estamento al que pertenecen los funcionarios que respondieron (directivo, profesional, técnico, administrativo o auxiliar), un 80% corresponde a profesionales y el grado 15° de la Escala Única de Remuneraciones del sector público chileno es el que más se repite entre quienes respondieron (siendo la moda como medida de tendencia central).

Uno de cada dos funcionarios (52%) lleva un tiempo promedio menor a los 10 años trabajando en el sector público. De estas trayectorias, destaca que un 13% declaró llevar 18 años trabajando en el sector público,

período que coincide con la fecha en que ChileCompra se constituye como Institución.

Respecto de la capacitación en temas relativos a compras públicas, con financiamiento de ChileCompra, un 35% no registra en los últimos 3 años, esto significa que solo dos de cada tres funcionarios (65%) sí tuvieron capacitaciones financiadas por la institución. Sin embargo, frente a la misma pregunta, el número de funcionarios que han realizado capacitaciones con recursos propios es del 13%, o aproximadamente uno de cada diez. Lo anterior demuestra que los funcionarios tienden a recibir capacitación con recursos institucionales con mayor frecuencia que con financiamiento propio.

El gráfico muestra que 1 de las personas que respondió la encuesta realizó 32 horas de capacitación en el tema, otra realizó 12 horas, una más, 8 horas y las restantes, "0" horas de capacitación en los últimos 3 años.

Por otra parte, del total de las personas que respondió la encuesta, un 30,4% no se encuentra acreditado actualmente y de ese porcentaje, un 8,7% nunca lo ha estado.

Para otorgar espacio al funcionario o funcionaria que respondió esta encuesta, se realizaron dos preguntas abiertas, en las que se les consultó sobre qué aspectos consideraban positivos o negativos del proceso de las compras y contrataciones públicas respectivamente.

Entre los aspectos positivos que más se valoran, se encuentra la transparencia (información pública), la incorporación de nuevos mecanismos de compra, la velocidad de la compra, el formato electrónico -con lo que conlleva-, empleos que genera, y el marco de probidad.

Respecto de los aspectos negativos, estos funcionarios que trabajan en la Dirección de ChileCompra, perciben la plataforma transaccional Mercadopublico como un sistema complejo y burocrático, donde no es factible tener trazabilidad desde la planificación hasta la ejecución, lentitud en los procesos licitatorios, poco fomento a las pequeñas empresas, concentración de los mismos proveedores. Lo que más se repite, es la problemática de la infraestructura informática antigua (problemas de usabilidad), como plataforma y como sistema, con una serie de fallas a nivel tecnológico. Probablemente, todos procesos son invisibles para el comprador público y el usuario de la plataforma. La caracterización de compradores públicos y su perspectiva respecto de la plataforma Mercadopublico se presenta a continuación.

ENCUESTA A FUNCIONARIAS Y FUNCIONARIOS DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS

Para caracterizar a los funcionarios de diferentes servicios públicos que operan en la plataforma transaccional MercadoPublico como compradores públicos se aplicó una encuesta a una muestra no probabilística, recibiendo una tasa de respuestas de 7,4% (220 respuestas). Para determinar nivel de correlaciones entre las variables consultadas en la encuesta realizada a funcionarias y funcionarios que realizan labores de Comprador/a Público/a en el Portal MercadoPúblico, se codificaron las respuestas y fueron sometidas a una revisión en el software estadístico SPSS.

Al analizar la variable "Tramo de edad", se puede señalar que hay 44% de correlación entre esta y la modalidad de contratación, donde a mayor edad, aumenta el porcentaje de personal de planta y contrata, como también otras variables más esperadas, como la cantidad de años totales en la administración pública, años en el servicio y años en el área de compras públicas, en el mismo orden decreciente. Surge también la relación entre mayor edad y aumento del grado. Del mismo modo, es posible señalar que, a mayor edad, menos invierte el funcionario en capacitarse con recursos propios.

Respecto de la influencia de ser mujer u hombre, solo hay dos correlaciones que se elevan levemente sobre las demás, donde los hombres llevan más tiempo que las mujeres en el área de compras públicas, con un 13,8% de correlación y con contrato de mayor plazo, con una correlación de un 18% (Honorario, código del trabajo, Contrata, Planta, en orden de menor a mayor). En general no existen correlaciones relevantes con el sexo del comprador o compradora pública.

Se observa en la variable "Nivel educacional finalizado" la correlación más fuerte con el estamento de pertenencia, es decir a que la mayor cantidad de directivos y profesionales son aquellos con más nivel educacional terminado, del mismo modo, también es consistente con los más altos grados en la escala de remuneraciones. Por otra parte, en términos de modalidad de contrato, se observan en general contratos de mayor plazo a mayor cantidad de años en la administración pública. Por otra parte, a mayor tiempo de contrato (planta – contrata), mayor es la cantidad de horas de capacitación en el área de las compras públicas que son financiadas con recursos del Servicio, siendo inversamente proporcional la cantidad de horas de capacitación financiadas con recursos del propio funcionario público.

Al revisar los tramos de renta de los trabajadores que se declaran con contrato a honorarios, quienes tienen mayor renta son aquellos que llevan mayor cantidad de años en el servicio donde actualmente se desempeñan, con un 59%. Por otro lado, inversamente proporcional es la calificación respecto del sistema, donde a mayor tramo de renta, lo califican con menor nota.

A mayor número de años en la administración pública, se evidencia menor gasto con recursos propios para ser capacitado o capacitada en compras públicas, también se observa la relación con el nivel educacional, resultando que, a menor nivel educacional alcanzado, es mayor la permanencia en la administración pública, ocurre lo mismo, al revisar el número de años en el área de compras públicas.

Respecto de la dependencia en la que se ejercen labores, donde las opciones son: Administración Municipal, Regional, Central u Organismo Autónomo, a mayor alcance y autonomía, se observa un mejor tramo de renta en el caso de los honorarios, dato que varía en quienes tienen la calidad de planta o contrata, reduciendo su grado mientras mayor es el alcance del servicio, correlacionando también con una mayor cantidad de administrativos y técnicos. También se visibiliza que -también a mayor

alcance- los funcionarios invierten menos en capacitarse, y otorgan menor calificación al sistema de compras públicas.

En la perspectiva de la región, solo un 15% de las respuestas corresponden a regiones distintas de la Metropolitana. De las personas que respondieron desde regiones, un 85% corresponden a profesionales y directivos, versus la Región Metropolitana, donde solo un 62% corresponde a profesionales y directivos. Resulta interesante señalar que la correlación directa más relevante es que a más reciente creación de la región, es decir, las regiones de Los Ríos, Arica y Parinacota y Ñuble, mayor es el tramo de renta, al menos en el caso de los trabajadores contratados en la modalidad de honorarios.

En términos de acreditación, la correlación más alta se da en el número de años en compras públicas. Es decir, mientras más tiempo en el área, mayor nivel de acreditación, con un porcentaje de correlación de un 24,1%. En segundo lugar, de alta correlación, se encuentra la renta o grado según corresponda, en que a mayor nivel de acreditación del funcionario, mayor es la renta. En términos inversos, resulta necesario señalar que a mayor nivel de acreditación del trabajador/a, más baja es la calificación que le otorga al sistema, lo que daría la señal de que mientras más lo utiliza o lo conoce, más "malo" lo considera.

Finalmente, se puede observar que en términos de evaluación del sistema ChileCompra, los directivos y profesionales le dan la mayor calificación, en consistencia con mayor nivel de educación finalizado, el grado y la edad. Por otra parte, los resultados de la encuesta muestran que los funcionarios evalúan el funcionamiento de la plataforma Mercadopublico como bueno, en una escala de 1 a 4, donde 1 es muy malo, 2 es malo, 3 es bueno y 4 es muy bueno, con un promedio de 3,13. En términos de procedencia regional, quienes trabajan en servicios públicos de la Región Metropolitana de Santiago valoran el sistema con 3,14, mientras que quienes se desempeñan en las otras 15 regiones valoran el sistema con un 3,11.

Al revisar las opiniones que tienen los funcionarios que operan la plataforma Mercadopublico sobre los aspectos negativos y positivos del mismo, se obtienen los siguientes resultados.

Ante la pregunta, "De acuerdo con su experiencia, ¿qué aspectos del proceso de las compras y contrataciones públicas usted considera positivo?", los participantes en este estudio, en su mayoría, se refieren a la transparencia que ofrece el sistema de compras públicas con que cuenta nuestro país. En opinión de quienes operan el sistema este concepto de transparencia se puede expresar en diversos aspectos, tales como:

transparencia de la institucionalidad vigente; del proceso de compras en sí mismo; en la información que provee a los interesados al momento de la compra; en la oportunidad y calidad en la entrega de la información, con accesibilidad para todos; en cuanto a la búsqueda de mejor oferta; en el diseño de la plataforma; en la participación en los procesos; y en la contratación de proveedores.

Lo anterior, se puede ejemplificar tal como lo expresa uno de los compradores que opera la plataforma Mercadopublico:

"Las compras públicas permiten realizar procesos transparentes, en donde el comprador adquiere los productos o servicios requeridos para su Institución, obteniendo la mejor relación precio-calidad. Por otra parte, los proveedores u oferentes tienen claridad de lo que se espera de ellos si resultan adjudicados, y cuáles son los parámetros o criterios mediante los cuales serán evaluados. Existe un conocimiento previo para los proveedores respecto a las condiciones contractuales, lo que permite una buena administración de contratos para la Institución compradora" (operador de la plataforma Mercadopublico).

También, quienes utilizan la plataforma transaccional Mercadopublico señalan como positivo las características de los actuales procesos llevados a cabo por el sistema. En este sentido, opinan que estos procesos

asociados a la plataforma son más simples; sistematizados; amigables para los usuarios; ágiles y rápidos debido a la simplificación, como lo es el convenio marco al no formalizarse con acto administrativo

Asimismo, se valora positivamente el hecho de que se disponga de información estandarizada, útil y actualizada y de libre acceso a quien lo requiera. Además, los usuarios tienen una opinión positiva que exista una plataforma para realizar las compras, su regulación y actualizaciones de los procesos. El portal es amigable e intuitivo, una herramienta que tiene módulos que permiten llevar todo el proceso registrado.

Como lo expresa uno de los participantes del estudio, existen varios aspectos positivos del sistema:

“Los procesos son de libre concurrencia, por lo que todo proveedor que cumpla con las condiciones necesarias para prestar sus servicios puede participar en los procesos de Licitación, lo que se traduce en más y mejores ofertas para la Institución compradora, esto es, mayor competencia entre oferentes. Se intenta buscar siempre la eficiencia y eficacia en las compras, incorporando cambios constantes al proceso, que apunten hacia estos objetivos” (operador de la plataforma Mercadopublico).

Para conocer la opinión que tienen los operadores de Mercadopublico sobre los aspectos negativos y áreas de mejora se le formuló la siguiente pregunta: de acuerdo con su experiencia, qué aspectos del proceso de las compras y contrataciones públicas usted considera negativo y qué mejoraría.

Entre los principales aspectos negativos mencionados por los participantes, habría que distinguir entre los relacionados con el funcionamiento de la plataforma, con aproximadamente un tercio de las opiniones; la entrega de información que no es oportuna; de aquellos asuntos referidos a la gestión y en la dimensión administrativa (con un tercio de las opiniones), tales como procesos engorrosos, largos tiempos de espera, excesiva burocracia que ralentiza procesos, y exceso de formalidades y requerimientos.

Algunas de estas dificultades quedan expresadas en la opinión de uno de los operadores de la plataforma Mercadopublico, que señala:

“Los procesos son muy lentos y muchas veces se termina gastando más que en una adquisición más directa (convenio marco versus ofertas de mercado); o menos, pero con un servicio o producto deficiente”

En relación con el funcionamiento de la plataforma Mercadopublico, los encuestados mencionan que presenta constantemente problemas al trabajar largos espacios de tiempo, expresado en expresiones tales como “se pega”, “se cae la plataforma”, “aparece error 404”; el que no existan foros para intercambiar información o requerir orientaciones; constantes cambios a la plataforma; y falta de información en general

Sobre las formas de compra, se hace mención específica a los convenios marco, con cerca de un 33 % de los consultados quienes mencionan alguna deficiencia, entre las que encuentran la falta de flexibilidad de estos, su extensión impide el ingreso de otros operadores en el sistema, y que se ha reducido el número de convenios marco, con lo cual se excluye a las Pequeñas y Medianas Empresas, entre otras.

Entre las sugerencias que realizan los participantes para mejora la plataforma Mercadopublico, estas se refieren mayoritariamente a mejorar la eficiencia y eficacia de este y reducir el tiempo de los actos administrativos que permiten la realización de la compra pública.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

CONCLUSIONES

El surgimiento del sistema de compras y contrataciones públicas en Chile (ChileCompra) es una de las respuestas a la salida política de una de las crisis institucionales más importantes de los años 2000, generada por actos de corrupción de altos funcionarios públicos del sector de obras públicas. A pesar de que un proyecto de ley que creaba un mecanismo regulado de compras públicas había sido ingresado a la Cámara de Diputados de la época a través de un mensaje presidencial, en octubre de 1999, sólo tuvo atención prioritaria a partir de enero de 2003, cuando se firmó el acuerdo político entre el gobierno del Presidente Ricardo Lagos y la oposición de la época, representada por partidos de derecha agrupado en la coalición, transformándose el ley de la República en julio de 2003.

Los objetivos del sistema de compras y contrataciones públicas en Chile son mejorar la transparencia, eficiencia y calidad de los procesos de compras y contrataciones de los Servicios Públicos, lo que es coherente con las definiciones de organismos internacionales en relación a los sistemas de compras públicas. Por otra parte, los principios que regulan las compras en Chile son variados y no es claro precisar cuáles son, debido

a la vaguedad con que el legislativo los definió y han quedado expresados en la Ley 19.886 y en la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. En adición, desde la academia se han considerado variados principios que supletoriamente pueden considerarse en las compras y contratación de suministros en Chile. No obstante lo anterior, existe cierto consenso que al menos los principios de la estricta sujeción a las bases, igualdad de los oferentes, probidad, y transparencia, son los que aplican a esta materia. Esto es consistente con los objetivos y principios que organismos internacionales tienen para sus sistemas de compras y contrataciones públicas y promueven entre sus estados miembros.

Si bien en 18 años de funcionamiento, la ley ha incorporado importantes cambios y ajustes, el sistema se mantiene principalmente vinculado a los objetivos iniciales de eficiencia y transparencia, sin haber incorporado en forma explícita los objetivos secundarios de las compras públicas, como son la compra verde, economía circular, promoción de empresas pequeñas, (estos han promovidos en forma indirecta a través de la incorporación de incentivos en los criterios de evaluación) entre otros. Últimamente desde la Dirección de ChileCompra se ha estado incorporando, en forma incipiente, algunos objetivos secundarios de la compra pública que se promueven a nivel internacional, como es el

reconocimiento de las mujeres emprendedoras (“Sello Mujer”) y el fortalecimiento del concepto de sustentabilidad en las compras.

En términos generales, los usuarios de la plataforma Mercadopublico, siguen siendo los únicos funcionarios que deben estar acreditados para poder realizar su trabajo en Chile. No solo se les exige conocer el funcionamiento operativo de la plataforma informática transaccional (MercadoPúblico) también deben conocer y saber cómo aplicar la normativa, revisar constantemente las Directivas que ChileCompra emite, con instrucciones e interpretaciones.

A casi 20 años de su creación y puesta en marcha, ChileCompra se ha potenciado y fortalecido como Institución, como Sistema y como plataforma informática. Ha modificado su normativa, incorporando Directivas constantes que agilizan la adaptación a los cambios, se ha hecho más sustentable, ha dado señales respecto de la incorporación de procesos de responsabilidad social, inclusión, interoperabilidad, eficiencia energética y ha estado a la altura de los cambios de una sociedad que demanda mayor acceso, participación, transparencia y por cierto, estándares éticos acordes.

La compra pública, en cuanto convoca a todos los actores del mercado, incluido el Estado, resulta ser factor relevante de desarrollo de un país, por lo que resulta clave fortalecer sus procesos y relevarla, junto con sus componentes principales, donde destacan las y los compradores públicos.

Las personas que desempeñan labores como compradores y compradoras públicos, junto con sus brechas, están llevando a cabo una función fundamental para su propio Servicio y para el Estado y progreso en general, normalmente, sin herramientas correctas, sin preparación adecuada y cobrando o perdiendo relevancia, según la importancia que la autoridad de turno –en cada Servicio- otorgue a esta área.

En este sentido, se ha detectado alta dispersión en la priorización de los servicios en términos de formación de los equipos de compras públicas lo que se traduce en un alto porcentaje de personas que no han recibido capacitación en el área con recursos del Servicio donde se desempeñan, en este mismo ámbito, se observa también que los mismos funcionarios y funcionarias siguen financiando con recursos propios sus capacitaciones, dejando entrever, la ausencia de una política transversal de fortalecimiento de competencias y capacidades de las y los trabajadores del área.

También es posible determinar que no hay valoración u homologación salarial en los distintos tipos de servicios, sin generar tampoco incentivos salariales para que los trabajadores se especialicen y migren a esta área, o se transforme en un espacio que capte talento o retenga profesionales de alto rendimiento. Por el contrario, se visualiza que en ocasiones hay transferencia de funcionarios de otras áreas que se asignan al área de compras para contener el volumen de trabajo, pero sin ocuparse de la preparación o calidad del trabajo de las personas reasignadas.

Se puede inferir que ni la autoridad de turno ni la misma institucionalidad, otorgan valor a la compra pública, como proceso estratégico y fuente de desarrollo. ChileCompra ha ido abordando los temas relevantes propios de la evolución del proceso de las compras públicas, pasando de lograr objetivos primarios a secundarios generando cambios y modernización respecto de la perspectiva de la planificación estratégica e innovación, prueba de ello son algunos de los procesos revisados en este documento, como inclusión de la mujer, la interoperabilidad y los avances en la nueva forma de acreditación.

Sin embargo, no se ha relevado la importancia de los equipos de adquisiciones en este proceso y el rol clave que tienen para el éxito de los

sistemas de compras públicas, tal como lo expresan, recomiendan y evidencian estudios empíricos en países en vías de desarrollo, así como también las orientaciones y recomendaciones de los organismos internacionales a sus estados miembros. Si se quiere cumplir con el objetivo de las Compras Públicas en Chile, de eficiencia, transparencia y probidad, y transformarse en proceso estratégico, debe adoptar medidas tendientes a fortalecer a las personas que participan de las distintas instancias de este sistema.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

A modo de conclusión del trabajo de tesis, se pueden realizar algunas recomendaciones de política, de modo de abordar los hallazgos más relevantes, que la encuesta y la investigación arrojan, y entendido el rol clave que las personas que realizan funciones como comprador/a público/a realizan, se plantean algunas recomendaciones que abordan aspectos fundamentales como: homologación de conocimientos, entrega de competencias con diferenciación local y organizacional, estandarización de rentas a igual responsabilidad y acreditación, en fin, la institucionalización de la carrera como comprador público transversal, la valoración de la compra pública como factor de desarrollo y el reconocimiento del comprador como clave en este proceso.

1. Homologación de capacitación

La encuesta aplicada arroja una alta dispersión en términos de horas y alcance de las capacitaciones. Las y los trabajadores no cuentan con un marco de capacitación, estandarización de temas, horas preestablecidas ni ningún otro tipo de plan que establezca conocimientos mínimos. Se evidencia también que no hay claridad tampoco por parte de los Servicios, sobre cuál es el tipo y cantidad de personas que deben

componer sus equipos técnicos de compras públicas en términos de los distintos niveles de acreditación.

2. Fortalecer la visión estratégica en la formación y desempeño de las y los compradores públicos.

Actualmente el proceso de acreditación incluye en sus módulos definiciones estratégicas, mencionando la relevancia que ésta tiene en las compras públicas. Sin embargo, continúa siendo una “mera declaración” que no necesariamente se transmite a los compradores con la relevancia que tiene. Dada su importancia clave, no puede ser uno más de los conocimientos entregados, la visión estratégica debe ser incorporada en forma sistémica a la formación y desarrollo del comprador/a, como una dimensión en sí misma, no solo en la formación, sino también en los instrumentos de evaluación.

A diferencia del resto de los conocimientos que se requieren en el proceso de formación del comprador/a, la transmisión del rol estratégico que este tiene, debe ser transferida al comprador y a su entorno, las autoridades, los clientes internos y todos quienes se relacionen de algún modo con este proceso.

3. Incorporar la pertinencia territorial y la capacidad organizacional

Actualmente la capacitación y el proceso de acreditación poseen los mismos contenidos y definiciones para todos quienes participen del proceso, con el único matiz del nivel de experticia. Considerando que la función de cada servicio es distinta y que sin duda el entorno (geográfico e institucional al menos) determinan gran parte de las definiciones de compras y contrataciones, se hace necesario realizar procesos de capacitación y creación de competencias diferenciadores, que se ajusten a las temáticas particulares y potencien, por ejemplo, el comercio local y la vocación productiva del territorio y que se expresen en términos operativos en cada región o provincia.

4. Creación de una banda de rentas.

La valoración del rol clave de las compras públicas y de las y los funcionarios que desarrollan sus labores en esta área, debe reflejarse en el nivel salarial. La dispersión de tramos de renta -en el caso de las personas contratadas a honorarios- y de grados de las y los funcionarios a contrata y planta, da cuenta de la ausencia de una política transversal que ponga a las compras públicas entre las áreas necesarias de fortalecer y que asegure la retención de personas técnicas en el área, que agreguen valor y comprendan la dimensión estratégica de las compras públicas en el desarrollo del país.

Al respecto se recomienda específicamente que el mínimo de la banda sea el grado promedio de la muestra obtenida en la aplicación de la encuesta, aumentado en 1 grado. Esto daría los siguientes mínimos, de acuerdo a cada estamento:

- i) Profesional y Directivo, grado 8;
- ii) Técnico, grado 11;
- iii) Administrativo, grado 13.

5. Profesionalización de los funcionarios relacionados con el sistema de compras públicas a través de la creación de una Academia de Formación en Compras Públicas.

De modo de garantizar la correcta y completa formación de las y los funcionarios que desempeñan labores en el área de las Compras Públicas, con una mirada profesional y sentido estratégico del proceso, se recomienda la creación de una Academia - como un organismo clave dentro del sistema- que aborde las distintas áreas del sistema de compras, preparando a quienes quieran trabajar en este ámbito, siendo formados para desempeñarse en el Observatorio de Compras Públicas, en el Tribunal de Compras Públicas, en el sistema MercadoPúblico, en el Registro de Proveedores, en la Dirección de compras y Contrataciones Públicas y finalmente en los Servicios, como comprador, propiciando una

carrera funcionaria de especialización en compras y contrataciones públicas.

En este proceso formador, el funcionario debería incorporar la mirada integral del sistema, conocer el impacto de la compra pública, colaborar con el usuario técnico de modo de generar procesos satisfactorios y eficientes para todos los interesados, sensibilizarse respecto de la problemática local, regional y especializarse siendo capaz de enfrentar la regularidad del servicio, sus particularidades y procesos de emergencia.

De modo de asegurar la sinergia y mejora continua, debería también mantener retroalimentación constante con los equipos formadores de la mencionada Academia, de modo de generar comunidades virtuosas que garanticen a los formadores y nuevos egresados, una perspectiva de equidad, inclusión, sostenibilidad y responsabilidad social, en constante actualización de las dinámicas del mercado y las necesidades emergentes de una nación que cambia y demanda de su aparato estatal respuestas dinámicas y satisfactorias.

6. Estandarización de equipos de compra en servicios públicos

De modo de transformar la compra pública en el eje estratégico de desarrollo que es y eficientar recursos para responder efectivamente a los distintos niveles de demanda de los servicios, parece razonable estandarizar los tipos de funcionarios y funcionarias que componen los equipos de compras y contrataciones públicas. Para ello, no es sostenible dejar a cada servicio la definición sobre el grado de importancia que le asignará a su equipo de compras, presumiendo que efectivamente tal reflexión existe.

Se recomienda definir tipos de equipo, según requerimiento de cada servicio, basado, por ejemplo, en la cantidad anual de órdenes de compra, gasto, cantidad de inversión y mecanismos de compra más utilizados, agregando -según el servicio- otros factores como: nivel de respuesta requerido, cantidad de compras internacionales o criticidad del negocio. Esta definición debería ser adoptada por un organismo central, que determine qué cantidad y nivel de experiencia deben tener los funcionarios requeridos, o especialidades que puedan enfrentar la demanda de compras en cada servicio. Para ello, resulta necesario unificar la dependencia jerárquica de las y los funcionarios que desempeñan labores como compradores públicos en un solo servicio que sería la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas. Así y producto

de un polinomio creados por factores relevantes, este Organismo podría determinar la composición de los equipos de trabajo óptimos para cada servicio, facilitando aspectos tratados anteriormente, como la homologación de conocimientos, la estandarización de rentas, la especialización en el área y otros, como los procesos de compra conjunta, adopción de buenas prácticas y actualización continua, garantizando además que la relevancia estratégica del área no se verá afectada por los cambios de autoridad o redefiniciones de prioridades dentro del servicio.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aldenius y Khan (2017). Strategic use of green public procurement in the bus sector: Challenges and opportunities. Journal of Cleaner Production.
2. Arnold y Osorio (1998). Introducción a los conceptos básicos de la Teoría general de Sistemas.
3. Agwot, K.R. (2016), "Public procurement in developing countries: objectives, principles and required professional skills", Public Policy and Administration, Vol. 6 No. 8, pp. 20-29.
4. Banco Mundial (2015). Informe Anual Banco Mundial.
5. Bertalanffy, Ludwig (1999). Teoría general de sistemas.
6. Brammer, S. y Walker, H. (2011), "Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study", International Journal of Operations & Production Management, Vol. 31 No. 4, pp. 452-476.
7. Dirección de Compras y Contrataciones Públicas (2014). Plan Estratégico Dirección ChileCompra 2014 – 2018.
http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=2603:plan-estrategico-direccion-chilecompra-2014-2018&id=35:balances-y-planes-estrategicos-chilecompra&Itemid=396
8. Dirección de Compras y Contrataciones Públicas. Evaluación Metodología MAPS al Sistema de Compras Públicas, 2017.
9. <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2020/01/BGI-ChileCompra-2018.pdf>.

10. Dirección de Compras y Contrataciones Públicas. Interoperabilidad Mercado Público y Sigfe. <https://www.chilecompra.cl/2019/05/interoperabilidad-sigfe-mercado-publico-suma-nueva-funcionalidad-en-ordenes-de-compra/>.
11. Dirección de Compras y Contrataciones Públicas. Informe de avance de la agenda de modernización del Estado. Agosto de 2020. Nueva prueba de acreditación de MercadoPúblico. <https://www.chilecompra.cl/2020/02/atencion-compradores-y-compradoras-este-2-de-marzo-comienza-el-primer-proceso-de-acreditacion-2020/>.
12. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2002). Informe final de evaluación, Programa Chilecompra. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. http://www.dipres.gob.cl/595/articles-139485_informe_final.pdf.
13. Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda. Guía para implementación ISO 9001-2000 - Compras y Contrataciones del Sector Público. Diciembre 2008 <http://www.dipres.gob.cl/572/w3-propertyvalue-15426.html>.
14. Hall, A.D. y Fagen, R.E. (1956). Definition of System.
15. Hernández, Fernández, Baptista, (2014). Metodología de la Investigación.
16. Lillo Natalia, 2008. "La reciprocidad informativa en Chilecompra". Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

17. Lindblom Charles, 1991, El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.
18. K. Van Oosterwyk (2011). "Propuesta de una metodología de Innovación Aplicada a la Dirección Chilecompra". Memoria para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas.
19. Knoepfel Peter, Larrue Corinne, Varone Frédéric e Hinojosa Miriam, 2007, Hacia un Modelo de Análisis de Políticas Públicas Operativo. Un Enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. Revista Ciencia Política, N°3 Enero–Junio.
20. Mahamadu, A.-M., Manu, P., Booth, C., Olomolaiye, P., Coker, A., Ibrahim, A. y Lamond, J. (2018), "Infrastructure procurement skills gap amongst procurement personnel in Nigeria's public sector", Journal of Engineering, Design and Technology, Vol. 16 No. 1, pp. 2-24. <https://doi.org.uchile.idm.oclc.org/10.1108/JEDT-09-2017-0089>
21. Manu, P., Asiedu, R.O., Mahamadu, A.-M., Olomolaiye, P.O., Booth, C., Manu, E., Ajayi, S. y Agyekum, K. (2021), "Contribution of procurement capacity of public agencies to attainment of procurement objectives in infrastructure procurement", Engineering, Construction and Architectural Management, Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print. <https://doi.org.uchile.idm.oclc.org/10.1108/ECAM-05-2020-0375>
22. Moraga Klenner, Claudio. Contratación Administrativa. 1a ed. Chile, Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2007.

23. Organización de Naciones Unidas. (2013). Manual de Adquisiciones de las Naciones Unidas.
24. Organización de Naciones Unidas (2006, actualizado en 2012). Manual de Adquisiciones de Naciones Unidas.
25. Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (2019). Manual de Adquisiciones UNOPS.
26. OCDE (2017). Contratación Pública en Chile: Opciones de Política para Convenios Marco Eficientes e Inclusivos.
27. OECD (2017), "Size of public procurement", in Government at a Glance 2017, OECD Publishing, Paris.
28. OECD (2015), Recommendation of the Council on Public Procurement, OECD Publishing, Paris.
29. OCDE. Caja de Herramientas de Compra Públicas, publicación en línea. <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/>.
30. Poblete Vinaixa Julia, (2012). Sistema de identificación, documentos de identidad, de viajes y servicios relacionados: Una reflexión necesaria sobre los principios y deberes de la Administración.
31. Poblete Vinaixa Julia, (2017). Notas de clases Ley 19.886; Universidad de Concepción, Chile.
32. Ruiz, Ana Joaquina (Julio 2020). "Inclusión de mujeres en las contrataciones públicas: la experiencia latinoamericana". <https://idatosabiertos.org/publicaciones/inclusion-de-mujeres-en-las-contrataciones-publicas-la-experiencia-latinoamericana/>.

- 33.Unión Europea (2016), Adquisiciones Ecológicas: manual sobre contratación pública ecológica (3ra edición), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

Normativa

- 34.Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N°19.886, "Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios", 2003, archivo. Pdf, 598 p., disponible en www.bcn.cl.
- 35.Decreto N°250, "Aprueba reglamento de la ley n°19886 de bases sobre contratos administrativos de suministro prestación de servicios".
- 36.Diario Oficial de la Unión Europea. Directiva 2014/24/EU del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, publicada en fecha 28 de marzo de 2014.
- 37.Ley N°19886, "Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios", 2003.

Páginas web

- 38.Página oficial de Chilecompra, <http://www.chilecompra.cl/>. Accesada el día 12 de octubre de 2016.

39. Página oficial de ChileCompra.

Chilecompra.<https://www.chilecompra.cl/2019/06/chilecompra-recibe-premio-al-servicio-publico-de-la-onu-%20por-su-aporte-a-la-participacion-de-mujeres-en-compras-publica/>. Accesada el día 28 de junio de 2021.

40. Página Sistema de Compras Públicas de Corea del Sur.
<https://www.pps.go.kr/kor/content.do?key=00126>. Accesada el 28 de junio de 2021.

41. Diagrama KONEPS. Página Sistema de Compras Públicas de Corea del Sur. http://www.pps.go.kr/eng/jsp/about/pps_history.eng. Accesada el 28 de junio de 2021.

42. Página Public Procurement Service, Overview.

<https://www.pps.go.kr/eng/content.do?key=00777>. Accesada 28 de junio de 2021.

43. Pagina Public Procurement Service.

<https://www.pps.go.kr/kor/content.do?key=00126>

ANEXO A

Cuestionarios aplicados

Cuestionario orientado a determinar aspectos sociodemográficos, condición funcionaria y nivel de capacitación específica de funcionarias y funcionarios de la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas.

1. Señale su tramo de edad.
 - a. Entre 20 y 30 años de edad.
 - b. Entre 31 y 40 años de edad.
 - c. Entre 41 y 50 años de edad.
 - d. Entre 51 y 60 años de edad.
 - e. Más de 60 años de edad.

2. Marque según corresponda
 - a. Mujer
 - b. Hombre
 - c. Otro

3. Nivel educacional finalizado. (la/el encuestada/o deberá responder sobre nivel terminado, no por cursos en proceso)
 - a. Enseñanza media
 - b. Enseñanza media técnico-profesional
 - c. Técnico
 - d. Profesional
 - e. Magíster

4. Indique cual es la modalidad por la que se encuentra contratado
 - a. Planta
 - b. Contrata
 - c. Código del trabajo
 - d. Honorario
 - e. Otro

- Señale el tramo de su renta
- a. Menos de \$600.000 brutos
 - b. Entre \$600.000 y \$1.000.000 brutos
 - c. Entre \$1.000.000 y \$1.500.000 brutos
 - d. Entre \$1.500.000 y \$2.000.000 brutos
 - e. \$2.000.000 brutos o más
5. Señale el estamento al que pertenece
- a. Auxiliar
 - b. Administrativo
 - c. Técnico
 - d. Profesional
 - e. Directivo
6. Grado en la escala única de remuneraciones (solo el número, ej: 12).
7. Número de años totales en la Administración Pública (solo el número, ej: 4).
8. Número de años totales en Chilecompra (solo el número, ej: 4).
9. Número de años desempeñándose en el área de compras públicas.
10. Número total de horas de capacitación sobre compras y contrataciones públicas financiadas por su servicio realizadas en los últimos tres años (2020, 2019 y 2018). Por ejemplo, si hizo un curso de 24 horas el año pasado, uno de 16 horas en 2019 y uno de 30 horas el año 2018, el total sería equivalente a 70 horas en total. En este caso registrar solo el número 70.
11. Número total de horas de capacitación sobre compras y contrataciones públicas financiadas con recursos propios por su en los últimos tres años (2020, 2019 y 2018). Por ejemplo, si hizo un curso de 24 horas el año pasado y uno de 16 horas en 2018, el total sería equivalente a 40 horas en total. En este caso registrar solo el número 40.

12. En qué nivel de acreditación en el Sistema de Compras Públicas (MercadoPúblico o Chilecompra) se encuentra:
 - a. Básico
 - b. Intermedio
 - c. Avanzado
 - d. Experto
 - e. No está acreditada/o actualmente
 - f. No está acreditada/o actualmente y nunca se ha acreditado

13. De acuerdo a su experiencia, qué aspectos del proceso de las compras y contrataciones públicas usted considera positivo y qué mejoraría (favor escriba su opinión):

14. De acuerdo a su experiencia, qué aspectos del proceso de las compras y contrataciones públicas usted considera negativo y qué mejoraría (favor escriba su opinión):

Cuestionario orientado a determinar aspectos sociodemográficos, condición funcionaria y nivel de capacitación específica de funcionarias y funcionarios que desempeñan labores como comprador/a público/a.

1. Señale su tramo de edad.
 - a. Entre 20 y 30 años de edad.
 - b. Entre 31 y 40 años de edad.
 - c. Entre 41 y 50 años de edad.
 - d. Entre 51 y 60 años de edad.
 - e. Más de 60 años de edad.

2. Marque según corresponda
 - a. Mujer
 - b. Hombre
 - c. Otro

3. Nivel educacional finalizado. (la/el encuestada/o deberá responder sobre nivel terminado, no por cursos en proceso)
 - a. Enseñanza media
 - b. Enseñanza media técnico-profesional
 - c. Técnico
 - d. Profesional
 - e. Magíster

4. Indique cual es la modalidad por la que se encuentra contratado
 - a. Planta
 - b. Contrata
 - c. Código del trabajo
 - d. Honorario
 - e. Otro

5. Señale el tramo de su renta
 - a. Menos de \$600.000 brutos
 - b. Entre \$600.000 y \$1.000.000 brutos
 - c. Entre \$1.000.000 y \$1.500.000 brutos
 - d. Entre \$1.500.000 y \$2.000.000 brutos

- e. \$2.000.000 brutos o más

- 6. Señale el estamento al que pertenece
 - a. Auxiliar
 - b. Administrativo
 - c. Técnico
 - d. Profesional
 - e. Directivo

- 7. Grado en la escala única de remuneraciones (solo el número, ej: 12).

- 8. Número de años totales en la Administración pública (solo el número, ej: 4).

- 9. Número de años totales en el servicio actual (solo el número, ej: 3).

- 10. Número de años desempeñándose en el área de compras públicas.

- 11. Dependencia en la que usted ejerce labores pertenece a:
 - a. Administración central (Ej. Ministerio, Subsecretarías, Servicios)
 - b. Administración municipal
 - c. Administración regional (Ej. Seremi, Dirección Regional, Gobernación, Intendencia)
 - d. Organismo Autónomo del Estado

- 12. Región de la dependencia en la que desempeña sus funciones. Administración central (Ej. Ministerio, Subsecretarías, Servicios)
 - 1. Región de Tarapacá
 - 2. Región de Antofagasta
 - 3. Región de Atacama
 - 4. Región de Coquimbo
 - 5. Región de Valparaíso
 - 6. Región de OHiggins
 - 7. Región del Maule
 - 8. Región del Biobío

9. Región de La Araucanía
 10. Región de Los Lagos
 11. Región de Aysén del General Carlos Ibañez del Campo
 12. Región de Magallanes y la Antártica Chilena
 13. Región Metropolitana
 14. Región de Los Ríos
 15. Región de Arica y Parinacota
 16. Región del Ñuble
-
13. Número total de horas de capacitación sobre compras y contrataciones públicas financiadas por su servicio realizadas en los últimos tres años (2020, 2019 y 2018). Por ejemplo, si hizo un curso de 24 horas el año pasado, uno de 16 horas en 2019 y uno de 30 horas el año 2018, el total sería equivalente a 70 horas en total. En este caso registrar solo el número 70.
 14. Número total de horas de capacitación sobre compras y contrataciones públicas financiadas con recursos propios por su en los últimos tres años (2020, 2019 y 2018). Por ejemplo, si hizo un curso de 24 horas el año pasado y uno de 16 horas en 2018, el total sería equivalente a 40 horas en total. En este caso registrar solo el número 40.
 15. En que nivel de acreditación en el Sistema de Compras Públicas (MercadoPúblico o ChileCompra) se encuentra:
 - a. Básico
 - b. Intermedio
 - c. Avanzado
 - d. Experto
 - e. No está acreditada/o actualmente
 - f. No está acreditada/o actualmente y nunca se ha acreditado
 16. De acuerdo a su experiencia, qué aspectos del proceso de las compras y contrataciones públicas usted considera positivo y qué mejoraría (favor escriba su opinión):

17. De acuerdo a su experiencia, qué aspectos del proceso de las compras y contrataciones públicas usted considera negativo y qué mejoraría (favor escriba su opinión):