



# **Las barreras a la participación de empresas extranjeras en el mercado de compras públicas chileno**

Barriers to the participation of foreign companies in the Chilean public procurement market

María Elena Duarte Vilches  
Profesora Guía: Prof. Dr. Fabiola Wust Zibetti

**Estudio de caso para optar al grado de  
Magíster en Estrategia Internacional y Política Comercial**

**Agosto, 2021**

*A mis padres que me enseñaron  
en secreto la alquimia de las semillas  
del sacrificio y el esfuerzo*

*A ellos, mis dos faros de Alejandría.*

.

.

## Tabla de Contenidos

Resumen.....	1
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>1. LA MODERNIZACIÓN DEL MERCADO DE COMPRAS PÚBLICAS EN CHILE.....</b>	<b>8</b>
1.1. El mercado de Compras Públicas en Chile previo al Sistema ChileCompras .....	8
1.2. El Sistema de ChileCompra (2003) .....	12
1.3. Las Reformas post-2015 .....	17
<b>2. LOS EXTRANJEROS EN EL MERCADO PÚBLICO CHILENO .....</b>	<b>24</b>
2.1. Los acuerdos internacionales sobre compras públicas adoptados por Chile: la regulación de los extranjeros .....	24
2.2. La normativa nacional sobre empresas extranjeras en las compras públicas chilenas .....	34
2.3. La participación extranjera en el mercado publico chileno: de 2008 a 2018 .....	39
<b>3. LAS BARRERAS A LA PARTICIPACIÓN EXTRANJERA EN EL MERCADO PÚBLICO CHILENO .....</b>	<b>48</b>
3.1. Los tipos de barreras a la participación extranjera en las compras públicas.....	49
3.2. Percepción sobre las barreras a la participación en el mercado público chileno....	58
3.3. Caracterización de las barreras a la participación de las empresas extranjeras en ChileCompras .....	70
<b>Conclusión y recomendaciones.....</b>	<b>82</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>87</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>91</b>

## Resumen

Las barreras a la participación extranjera en el mercado de compras públicas es un tema que ha sido objeto de preocupación constante en el contexto del comercio internacional, al representar una parte sustancial del producto interno bruto en todos los países del mundo, (entre 10% y 15% del PBI mundial), siendo el Estado el mayor comprador de bienes y servicios de la economía. Para el caso de Chile desde que el gobierno empezó a implementar su modelo de compras públicas en el año 2003, ha realizado diversas modificaciones en su reglamentación que ha considerado indispensable para el desarrollo de esta actividad económica, habiendo sido reconocido y premiado tanto a nivel nacional como internacional por organismos multilaterales. Es más, ha sido pionero en la inclusión de Acuerdos de Contratación Pública en sus Tratados de Libre Comercio, habiendo firmado a la fecha 15 capítulos, todos ellos garantizando trato nacional, no discriminación, transparencia y que se constituyen como los pilares fundamentales de dichos acuerdos. Sin embargo, a pesar del proceso de modernización del mercado de compras públicas en Chile y el incremento de la participación extranjera en este mercado, especialmente entre los años 2008 a 2018, se considera que todavía se mantienen barreras para la participación de empresas extranjeras. Partiendo de esta hipótesis, esta investigación tiene como objetivo general identificar cuáles son las barreras para la participación de empresas extranjeras en el mercado de Compras Públicas chileno en la actualidad. Para desarrollar este análisis, en el primer capítulo, se examina el proceso de modernización del mercado de compras públicas en Chile, seguido por un examen de la participación extranjera, en el segundo capítulo, y un posterior análisis de las barreras a la participación extranjera, incluyendo un estudio de percepción de las empresas extranjeras, en el tercer capítulo. Se concluye que existen barreras al mercado público chileno, siendo estas también percibidas por empresas extranjeras que tienen interés en este sector.

**Palabras claves:** Acuerdos de libre comercio, Acuerdos de Compras Públicas, Empresas extranjeras, Mercado de Compras públicas, Contratación pública, Barreras, Modernización, ChileCompra.

## **Abstract**

Barriers to foreign participation in the public procurement market is an issue that has been the subject of constant concern in the context of international trade, representing a substantial part of the gross domestic product in all countries of the world (between 10% and 15% of the world GDP), with the State being the largest purchaser of goods and services in the economy. In the case of Chile, since the government began to implement its public procurement model in 2003, it has made several modifications to its regulations, which it has considered indispensable for the development of this economic activity, having been recognized and awarded both nationally and internationally by multilateral organizations. Furthermore, it has been a pioneer in the inclusion of Public Procurement Agreements in its Free Trade Agreements, having signed 15 chapters to date, all of them guaranteeing national treatment, non-discrimination, and transparency, which are the fundamental pillars of such agreements. However, despite the modernization process of the public procurement market in Chile and the increase of foreign participation in this market, especially between the years 2008 to 2018, it is considered that barriers to the participation of foreign companies remain. Based on this hypothesis, this research has the general objective to identify which are the barriers for the participation of foreign companies in the Chilean Public Procurement market at present. To develop this analysis, in the first chapter, the modernization process of the public procurement market in Chile is examined, followed by an examination of foreign participation, in the second chapter, and a subsequent analysis of the barriers to foreign participation, including a study of the perception of foreign companies, in the third chapter. It is concluded that there are barriers to the Chilean public market, which are also perceived by foreign companies interested in this sector.

Key words: Free Trade Agreements, Public Procurement Agreements, Foreign Companies, Public Procurement Market, Public Contracting, Barriers, Modernization, ChileCompra.

## INTRODUCCIÓN

Las contrataciones y los procesos de compras públicas, en términos de bienes y servicios, por parte de gobiernos y empresas estatales, representan una actividad económica importante en la administración del Estado. Lo anterior, se relaciona a que se trata, por una parte, a un proceso aplicado por la mayoría de las entidades de Administración del Estado, y por otra, a la cantidad de recursos que comprende, pudiéndose medir en términos del Producto Interno Bruto (PIB). En el caso de los países de la OCDE el sector representa un promedio de 12% del PIB (OECD, 2021).<sup>1</sup>, mientras que en el caso de Chile equivale en la actualidad a un 4,6% (FNE, 2019)<sup>2</sup>.

Desde mediados de los años 1990, surgió la preocupación por modernizar los sistemas de contratación pública al representar un mercado creciente. Como consecuencia se realizaron profundas reformas lo que darían origen finalmente a la Ley de Compras Públicas. Cabe mencionar que eso sólo fue posible gracias a una institucionalidad robusta, un marco normativo moderno basado en los acuerdos de libre comercio y un portal de contrataciones públicas de última generación (Hussmann, 2004).

Por lo demás, durante el transcurso de los años el sistema de contratación pública en Chile se ha sometido a diversas modernizaciones, lo que ha significado generar cambios en el marco normativo, siendo el más importante, la modificación al Decreto No. 250 en el año 2015, que surgió gracias a la necesidad de establecer mecanismos eficientes, más transparentes y que garantizaran un mejor acceso a los proveedores. En virtud de lo señalado, dicho sistema llevó al país a un lugar privilegiado no solamente a nivel regional, sino que también a nivel mundial. A la fecha ha sido destacado y reconocido por diversos organismos multilaterales, entre ellos el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas, La Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), entre otros (véase Anexo 2).

Sin embargo, pese al exitoso modelo, se ha verificado la presencia de algunas barreras a la participación extranjera, las que han sido planteadas por la Unión Europea en su sección barreras comerciales y que han sido comunicadas a la Dirección General de Comercio (DG Trade). Lo anterior, en el Marco del Acuerdo de Asociación vigente desde el año 2003 (European Commission, 2021)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> OECD (2021). Contratación pública. Acceso: 14 junio de 2021. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/contratacion-publica/>

<sup>2</sup> FNE (2019). FNE inicia estudio de mercado sobre compras públicas. Acceso: 30 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.fne.gob.cl/fne-inicia-estudio-de-mercado-sobre-compras-publicas/>

<sup>3</sup> European Commission (Access2Markets). Último acceso: 28 de mayo de 2021. Disponible en [https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/barriers/details?isSps=false&barrier\\_id=10080](https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/barriers/details?isSps=false&barrier_id=10080)

En consecuencia, en el contexto de esta investigación, la **pregunta principal** sobre la cual se fundamenta este trabajo es: considerando el proceso de modernización del mercado de compras públicas en Chile y el incremento de la participación extranjera en este mercado, ¿cuáles son barreras en la participación de empresas extranjeras en el mercado de compras públicas chileno en la actualidad?

En tal sentido, la **hipótesis** es que a pesar del proceso de la modernización del mercado de compras públicas en Chile y el incremento de la participación extranjera en este mercado, especialmente entre los años 2008 a 2018, se mantienen barreras para la participación de empresas extranjeras.

Partiendo de esta premisa, el **objetivo general** de esta investigación es identificar cuáles son las barreras para la participación de empresas extranjeras en el mercado de Compras Públicas chileno en la actualidad, considerando el proceso de modernización del mercado de compras públicas en Chile y el incremento de la participación extranjera en este mercado, especialmente entre los años 2008 a 2018.

De este objetivo general, se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- Examinar el proceso de modernización del mercado de compras públicas en Chile, considerando la evolución este mercado previo a la creación del Sistema de ChileCompra (2003), el desarrollo de este mismo Sistema entre 2003 y 2015 y las reformas de modernización post-2015.
- Analizar la participación de empresas extranjeras en el mercado de Compras Públicas chileno durante el periodo 2008-2018, considerando principalmente a los países que han suscrito un acuerdo de compras públicas (ACP) con Chile.
- Caracterizar las barreras percibidas por las empresas extranjeras para su participación en el mercado de Compras Públicas chileno.

El presente trabajo se ha estructurado en tres capítulos, que buscan respectivamente desarrollar los objetivos específicos de la investigación.

En el **primer capítulo**, se examina el proceso de modernización del mercado de compras públicas en Chile, partiendo desde la evolución de este mercado previo a la creación del Sistema de ChileCompra (2003), su desarrollo entre los años 2003 y 2015 hasta las reformas de modernización post-2015.

En cuanto al **segundo capítulo**, se analiza la participación extranjera en el mercado público chileno, comenzando desde el proceso de regulación de los extranjeros con base en los acuerdos internacionales sobre compras públicas adoptados por Chile y en la normativa

nacional sobre empresas extranjeras en las compras públicas chilenas hasta una evaluación a la participación extranjera en el mercado público chileno entre 2008 a 2018.

Por último, en el **tercer capítulo**, se analizan las barreras a la participación extranjera en el mercado público chileno, partiendo de un análisis comparado sobre los tipos de barreras a la participación extranjera en las compras públicas, seguido por un estudio de la percepción sobre las barreras a la participación en el mercado público chileno con aplicación de encuesta y posterior caracterización de las barreras a la participación de las empresas extranjeras en ChileCompra.

Para desarrollar este estudio, se aplica una **metodología** cuantitativa de investigación descriptiva con aplicación de encuesta (Survey Monkey, 2021)<sup>4</sup>, junto con el método cualitativo, al describir y analizar el proceso de apertura internacional del mercado de compras públicas, el desarrollo del sistema de ChileCompra y las reformas de modernización, con base en fuentes bibliográficas y documentales, especialmente de las normas internas e internacionales (ej. tratados internacionales aplicables al tema).

Con relación al método cuantitativo, la encuesta ha sido enviada a las empresas extranjeras inscritas (obtenidas a través de transparencia) en el sitio web <https://www.chilecompra.cl/>. Este método se aplicó para todas las empresas de diferentes sectores, países y tamaños, siendo especial para aquellas que tienen interés en el sector. Se analiza la participación extranjera a partir de datos cuantitativos que se han extraído de la base de datos obtenidas a través del Portal de Transparencia.

Esta investigación es de tipo exploratoria, dado a la escasa información previa sobre el fenómeno existente en la participación extranjera en el mercado de compras públicas. En este sentido, pretende analizar y dar a conocer mediante la percepción de las empresas en dicho mercado las barreras existentes en la participación extranjera, siendo de gran ayuda en la mejora del sistema que ha sido premiado tanto a nivel nacional como internacional.

Las encuestas fueron formuladas en base a algunos criterios establecidos en la sección de Access2Markets de la Comisión Europea (European Commission, 2021)<sup>5</sup>, en el apartado “Barreras Comerciales” que se encuentran clasificadas por tipo de medidas y por los sectores afectados por las mismas. Lo anterior, se identificó como de alto valor para las empresas y que se han evidenciado en la literatura que conforma este estudio y como mencionado además en “Barreras a la Contratación Pública” (Carboni, Iossa, & Mattera, 2017).

---

<sup>4</sup> La aplicación de la encuesta se llevó a cabo desde el 17 de junio al 27 de julio de 2021. Véase anexo 1.

<sup>5</sup> European Commission (Access2Markets). Último acceso: 28 de mayo de 2021. Disponible en [https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/barriers/details?isSps=false&barrier\\_id=10080](https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/barriers/details?isSps=false&barrier_id=10080)

Como mencionado, se elaboraron mediante la página web del sistema Survey Monkey (2021), y posteriormente fueron enviados a las empresas extranjeras inscritas y que se presume que también han participado en ChileCompra entre los años 2008 - 2018. Cabe destacar que se ha tomado en cuenta este periodo dado a la evolución en la participación de empresas extranjeras y existencia de datos e información.

En términos éticos, para resguardar la confidencialidad de las empresas se han excluido las identificaciones de las empresas participantes, cumpliendo con la Ley No. 19.628 (Biblioteca del Congreso Nacional, 2020)<sup>6</sup>, “Sobre Protección de la Vida Privada, Art. 3 que establece: “toda recolección de datos personales que se realice a través de encuestas, estudios de mercado o sondeos de opinión pública u otros instrumentos semejantes, sin perjuicio de los demás derechos y obligaciones que esta ley regula, se deberá informar a las personas del carácter obligatorio o facultativo de las respuestas y el propósito para el cual se está solicitando la información”, y además que se encuentra consagrado en el Art. 19 N°4, de la actual Constitución Política de la República (Biblioteca del Congreso Nacional BCN, 2021).

La muestra de esta investigación corresponde a una encuesta elaborada en idiomas español, inglés y portugués, y realizada a través de la plataforma Survey Monkey (2021) a las empresas extranjeras inscritas en la base de datos de ChileCompra entre los periodos 2008 – 2018. Las empresas que da cuenta este estudio no han sido discriminadas, por lo que se han incluido tanto las que participan en el mercado de compras públicas como las que no, habiendo presentes de todos sectores y tamaños.

En este sentido, se permitió comprobar que de las 7.125 empresas existentes, solamente se pudo enviar alrededor de 4.000 invitaciones, ya que en algunos casos se confirmó la presencia de empresas locales en la base de datos y una diversidad de correos desactualizados, e inclusive se verificó un gran número de respuestas incompletas, resultando en una muestra válida de un total de 302 empresas.

En términos de medición, la encuesta se elaboró en base a los 3 objetivos principales y que corresponden a los 3 capítulos de este estudio, habiéndose establecido 9 criterios para dar respuesta a la pregunta de investigación.

---

<sup>6</sup> BCN, Ley 19628 “Sobre Protección de la vida privada”. Última actualización: 26 de agosto de 2020. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=141599>

**Tabla N°1 Criterios de selección de la encuesta**

No.	Criterio	Definiciones	Preguntas
1	País de procedencia	Esta sección corresponde a todos aquellos países inscritos como empresa extranjera en la plataforma ChileCompra y obtenidos a través de transparencia.	P.1 País...
2	Sector de la Empresa	Los sectores fueron elaborados previamente a través de su obtención en Datos Abiertos (ChileCompra,2020) <sup>7</sup> y a través de transparencia. Cabe destacar que datos obtenidos fueron reagrupados con el objeto de dar más consistencia a la investigación.	P.2 ¿A qué sector pertenece su empresa?
3	Tamaño de la Empresa	Este criterio se incluyó, ya que no se encontró dicha información en las bases de datos. En este sentido se tomó en cuenta lo establecido en el Servicio de Impuestos Internos <sup>8</sup> , clasificándose de acuerdo con los siguientes rangos traspasados a dólares como: Micro (< USD\$ 98.500); Pequeña (> USD\$ 98.500 – 1.026.190); Mediana (> USD\$ 1.026.190 – 4.104.760) y Grande (> USD\$ 4.104.760).	P.3 ¿Cuál es el tamaño de su empresa? (ventas anuales)
4	Participación en el mercado de compras públicas	Para esta sección, la pregunta fue de gran importancia para establecer su participación o no en este mercado.	P.4 ¿Ha participado en el mercado de compras públicas chileno <a href="https://www.mercadopublico.cl?">https://www.mercadopublico.cl?</a>
5	Participación en el mercado de compras públicas antes o después de 2015	Pregunta viene dada para saber o establecer una participación antes o después del cambio normativo que fue realizado el 2015.	P5 En caso de ser positivo, participa desde:
6	Percepción del cambio normativo después de 2015	Este caso pretende dar una respuesta sobre la percepción de las empresas del cambio normativo de 2015.	P6 Si participa después del 2015, percibe que el cambio normativo es:
7	Percepción del sistema actual de compras públicas	Este criterio es de tipo general y pretende abordar la percepción actual que tienen las empresas extranjeras sobre el sistema de compras públicas.	P7 ¿Considera que el sistema actual de compras públicas facilita la participación de empresas extranjeras?
8	Percepción de barreras	Esta sección pretende saber la percepción de las empresas que participan en el sistema de compras públicas.	P8 En caso que su respuesta sea “No” ¿existen barreras relevantes?
9	Descripción de barreras	Permite identificar, mediante selección múltiple las barreras identificadas en la investigación documental	P9 En este caso, ¿Cuáles serían las barreras? (indique al menos 3)

Fuente: Elaboración propia

<sup>7</sup> Compras históricas del estado. Último acceso 31 de julio de 2021. Disponible en “descargas masivas procesos de compra” <http://datosabiertos.chilecompra.cl/Home/CompraHistorica>

<sup>8</sup> Servicio de Impuestos Internos. Personas Jurídicas y Empresas. Última actualización: junio de 2021. Disponible en [https://www.sii.cl/sobre\\_el\\_sii/nominapersonasjuridicas.html#:~:text=1er%20Rango%20Peque%C3%B1a%20Empresa%3A%202.400.a%2050.000%2C00%20UF%20Anuales](https://www.sii.cl/sobre_el_sii/nominapersonasjuridicas.html#:~:text=1er%20Rango%20Peque%C3%B1a%20Empresa%3A%202.400.a%2050.000%2C00%20UF%20Anuales)

## **1. LA MODERNIZACIÓN DEL MERCADO DE LAS COMPRAS PÚBLICAS EN CHILE**

En este primer capítulo, con el propósito de examinar el proceso de modernización del sistema ChileCompra de Chile, se analiza inicialmente la evolución del mercado de Compras Públicas en Chile desde su historia, seguido por el desarrollo del sistema de ChileCompra (2003) hasta las reformas de modernización promovidas a partir de 2008 a 2018, principalmente los cambios normativos post-2015.

A este respecto, este apartado es muy importante para la investigación, ya que es sólo a partir de esta modernización en el mercado de compras públicas en Chile, se permitirá contar con un sistema de contratación abierto al público, con reglas claras, garantizando la probidad y la transparencia mediante un sistema legitimado de compras estatales (Hacienda, 2002).

### **1.1. La evolución del mercado de compras públicas en Chile**

Antes de empezar a explicar las razones que darían nacimiento a la Ley de Compras Públicas, es necesario que conozcamos sus orígenes. Éstas se remontan con la creación de la Ley Orgánica de la Dirección de Aprovisionamiento del Estado (DAE) creada mediante Decreto con fuerza de Ley No. 2.925 el 27 de diciembre de 1927 (Biblioteca del Congreso Nacional BCN, 1930), que dependía del Ministerio del Interior y que comenzó a regir en el año 1930 hasta ser reemplazada por la actual Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra) en el año 2003. La Ley Orgánica de DAE funcionaba de manera centralizada y estaba encargada de la adquisición y la distribución de los componentes esenciales para el funcionamiento del Estado. Es preciso destacar que en esa época ya contaba con un departamento de importaciones encargado de las adquisiciones en el extranjero (Dirección General de Aprovisionamiento, 1927).

Con posterioridad, durante el primer periodo del régimen militar (1973-1990) (Fiscalía Nacional Económica, 2020) se inicia una reforma del Estado inspirada en las teorías económicas que abogaban por la liberalización de la economía y la privatización de las funciones que con anterioridad eran realizadas por el Estado (Figuroa-Huencho, Olavarría-Gambi, & Navarrete-Yáñez, 2011). En los periodos de 1973 al 2000 se introdujeron fuertes reformas económicas (Cepal, 2001), que influirían en el futuro de las compras públicas. Entre ellas, la más importante la reforma comercial que estuvo relacionada con el comercio internacional y la liberalización financiera internacional. La prioridad para este régimen estuvo caracterizada por la disminución del tamaño y las responsabilidades del Estado, la subvaloración de lo público y por drásticos ajustes fiscales que se implementaron y que fueron coherentes con esa misma postura económica.

Un hecho destacable en este periodo que también influiría en la reglamentación de las compras Públicas es la creación de la Constitución Política de 1980, cuyas reformas más importantes se realizaron en los años 1989 y 2005 (Biblioteca del Congreso Nacional BCN, 2021). A pesar de que ésta no regula de manera orgánica la contratación administrativa ni establece principios generales, existe un conjunto de reglamentaciones que si resultan aplicables al mercado de compras públicas chileno (Fiscalía Nacional Económica, 2020). Lo anterior, significa que al igual que todas las leyes, las contrataciones públicas deben ajustarse a la Constitución (Biblioteca del Congreso Nacional, 2021)<sup>9</sup>, ya que es la base del sistema normativo de todo ordenamiento estatal. Asimismo, dentro de su esquema de valores y principios fundamentales contempla, de manera expresa, que el “Estado está al servicio de la persona humana y que los órganos integrantes del mismo deben adecuar su conducta al ordenamiento jurídico en su conjunto” (Ayala Castro, 2016).

Finalizado el periodo anterior, durante los primeros nueve años del retorno a la democracia (años 1990 - 2000), se logra un periodo de gran prosperidad en la historia económica de Chile, alcanzando un crecimiento del PIB de 7,1% anual entre los años 1990 y 1998. De hecho, en primera instancia, el periodo del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) estuvo marcado por profundas reformas orientadas a la obtención de un crecimiento más sostenido y equitativo del PIB (Ffrench Davis, 2018), avocándose a tareas sobre la consolidación de la democracia y a evitar una crisis de gobernabilidad, dada la débil institucionalidad que provenía del poderío militar ocurrida en esos primeros años de transición. Pese a lo anterior, se llevaron a cabo tres grandes iniciativas para reformar el Estado: 1) Plan Piloto de Modernización de la Gestión Pública (1992); 2) la creación del Programa Piloto de Modernización de Gestión Pública (PPMG) (1993) y 3) la puesta en marcha del Comité de Ética del Estado. A pesar de que en la práctica no hubo grandes avances en esta materia, fue de gran importancia, ya que sirvió para sentar las bases de la reforma del sistema de compras públicas (Rozenwurcel & Bezchinsky, 2011).

Durante el periodo del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) empieza a adquirir relevancia el proyecto de modernización del Estado al identificar e implementar medidas orientadas a mejorar la gestión pública. Lo anterior, viene dado con la creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1994), lo que marca un precedente en la historia institucional chilena, al impulsar proyectos de modernización. Es preciso destacar que entre los pilares fundamentales se encontraban la incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicaciones en la gestión pública (Husmann, 2004). En

---

<sup>9</sup> Biblioteca del Congreso Nacional. Último acceso: 28 de abril de 2021. Disponible en <https://www.bcn.cl/formacioncivica/constitucion.html> (Dada la importancia de la Constitución en el sistema de compras públicas se ahondará más en detalle en el Capítulo 2.2 “La normativa nacional sobre empresas extranjeras en las compras públicas chilenas”).

efecto, en 1997 Chile informó a la OMC que las contrataciones de bienes, servicios y construcción por parte del Gobierno Central habían aumentado en US\$ 965 millones entre 1991-1994, superando los US\$2.500 millones. Además, ese mismo año se estimó que los gastos del gobierno central en bienes, servicios y construcción habían aumentado US\$ 4.000 millones y que correspondía al 5% del PIB y a US\$ 7.000 millones si se agregaban compras públicas de bienes, obras de construcción y servicios de empresas estatales y municipalidades (Meyer & Fath, 2002).

Los inicios de este gobierno estuvieron marcados por la creación de la Comisión Nacional de Ética Pública que se encargaba de estudiar y elaborar propuestas de políticas públicas que reforzaban los procedimientos e instituciones a cargo de la actividad pública, perfeccionando la democracia. En este sentido, la Comisión dictaminó que existían importantes disparidades y dispersión normativa en el sistema legal de contratación pública, lo que resultaba en regulaciones desiguales y confusas en áreas como: volúmenes de gasto para determinar los mecanismos de contratación, sistemas de registro de contratistas o de precalificación y mecanismos de control. De esa manera, se decidió promulgar una ley marco sobre contratación y licitaciones del Estado que “garantizara transparencia, objetividad, equidad, certeza del cumplimiento contractual y publicidad oportuna (especialmente sobre volúmenes y precios comparados) en todos los procedimientos de compra de productos por parte del Estado”. Por esta razón, la comisión propone crear un sistema de adjudicación electrónico de propuestas estatales (Biblioteca del Congreso Nacional BCN, 2018).

Otro factor de preponderancia para la época fue la creación del Consejo de Auditoría Interna de la Presidencia de la República (1996), ya que al igual que la Comisión analizó el sistema de contratación pública y recomendó la creación de un marco legal común para la compra de bienes y servicios de los organismos públicos sustentado en la transparencia, libre concurrencia y competencia de oferentes, sujeción a las bases, igualdad de trato, entre otros. Además, definió criterios objetivos para el establecimiento de mecanismos de contratación pública (licitación pública y privada, así como el trato directo) y la necesidad de crear e implementar registros útiles para informar a las oficinas de gobierno de los interesados sobre el sistema de presentación electrónica de propuestas públicas (Fiscalía Nacional Económica, 2020).

Dado a los antecedentes anteriores y debido a la ausencia de tal reglamentación, el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública estableció los lineamientos del Plan Estratégico 1997-2000 que incluía dentro de sus acciones la “Transparencia y Probidad de la Gestión Pública”(Biblioteca del Congreso Nacional BCN, 2018). Por consiguiente, en 1998 se formuló una política para la “Reforma al Sistema de Compras y Contrataciones Públicas.”El valor de las adquisiciones públicas durante este período fue de aproximadamente US\$ 2.600

millones sólo en el gobierno central, equivalente a alrededor del 12% del PIB, si se consideraba todo el sector público.(Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 1998) (Hussmann, 2004).

En esa misma época se realizó un estudio diagnóstico sobre los distintos mecanismos del sistema compras públicas vigentes. Su resultado fue la identificación de muchas falencias que amenazaban la competencia en el mercado y causaban pérdidas económicas generalizadas. Con base a este diagnóstico se enumeraron una serie de oportunidades desaprovechadas por parte de la nación. Esto incluyó la capacidad de aprovechar aún más las tecnologías de la información de servicios públicos para desarrollar estrategias de gestión de adquisiciones que brindaban apoyo técnico e información. A nivel central, reguló y capacitó a los centros de compras, intercambió bases de datos de proveedores y proporcionó un sistema de intermediación moderno y eficiente para el acceso a los servicios públicos en el que podían comprar de forma centralizada para acceder a economías a escala. (Fiscalía Nacional Económica, 2020).

Otro informe igualmente lapidario que ponía en evidencia la decadencia del sistema de compras públicas fue el realizado por la Oficina Técnica de Control Externo de la Contraloría de 1998. El informe investigó las actividades de compra de 179 organismos (municipalidades, diversos servicios públicos centralizados y descentralizados, gobiernos regionales, universidades estatales y empresas públicas) y constataba que sólo 6 organismos aplicaban planes de contratación anuales, no realizaban auditorías internas, ni existían políticas o procedimientos en las operaciones de compras y tampoco respetan directrices vigentes, o bien, sus normas de orientación eran inadecuadas y obsoletas. En cuanto a proveedores, se detectó que se les pagaba tardíamente o no había suficiente documentación, además de errores en los precios facturados, incumplimientos contractuales, entre otros problemas (Fiscalía Nacional Económica, 2020).

Desde el punto de vista de todos estos procedimientos, lo más destacable fue que a raíz de estos antecedentes se logra poner en marcha el Programa de Reforma del Sistema de Compras y Contrataciones con adquisición de fondos para lanzar una prueba piloto de una plataforma electrónica, licitando e implementando, de esta manera la primera versión del software de lo que sería ChileCompra (Rozenwurcel & Bezchinsky, 2011).

En cuanto al contexto internacional según datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) las adquisiciones del sector público de esa época, excluyendo defensa sumaban entre un 10 y 15% del PIB. Asimismo, en 1996, el BID estimó que los países de América Latina y el Caribe gastaban entre US\$ 131 mil y 197 mil millones (OEA, 2003). Además, ya se

recomendaba que una mayor eficiencia en el sistema de compras públicas generaría un ahorro de hasta un 10% del volumen de dicho ítem (Hussmann, 2004).

De este modo, ya en el año 1999 (D.S. 1312 del 22/09/1999 del Ministerio de Hacienda), se cumple la primera iniciativa impulsada por este Programa de Reforma, enviándose al Congreso Nacional para su tramitación el Proyecto de Ley de Bases sobre contratos Administrativos y Prestación de Servicios, en el que le otorga mayores atribuciones al Ministerio de Hacienda con la creación de la Dirección de Compras y Contratación Pública para enfrentar de manera más idónea los temas administrativos, financieros, legales, tecnológicos y de gestión (Biblioteca del Congreso Nacional BCN, 2018). Así en agosto de 1999 comienza la marcha blanca del sitio web [www.compraschile.cl](http://www.compraschile.cl), pero su operación se inició sólo en octubre del año 2000 (DAE, 2002).

Este primer proyecto no resultó como se esperaba, ya que por un lado sólo 20 instituciones de contrataciones del gobierno central utilizaban el sistema para objetivos limitados y, por otro, el nivel de uso de los proveedores era relativamente bajo (Meyer & Fath, 2002). Más aún, el problema se generó debido a la transición del gobierno de Eduardo Frei a Ricardo Lagos, al considerar que la puesta en marcha del programa piloto coincidió con el cambio de administraciones, que a pesar de que ambos eran de la misma coalición política, conllevó a discontinuidades en los liderazgos y en las sedes burocráticas del Comité Interministerial y de los funcionarios a cargo (Rozenwurcel & Bezchinsky, 2011).

## **1.2. El Sistema de ChileCompra (2003)**

Las líneas de modernizaciones de los gobiernos de la democracia marcan un hito importante en la evolución de las Compras Públicas en Chile. La rápida creación de la Ley en el año 2003 estuvo fundamentada por cuatro factores principales (Barraza, 2006): la Agenda de Modernización; la Agenda Pro-Crecimiento; la negociación de los Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos (2003) y con la Unión Europea (2002); y la Agenda Digital en el año 2004.

En primer lugar, por “La Agenda de Modernización” que se creó después de conocerse algunos casos de corrupción (CIPER, 2008)<sup>10</sup>. Esta Agenda contribuyó a alterar la agenda pública, logrando tanto a que gobierno como la oposición pactaran para avanzar más rápidamente en la necesidad de esta nueva reforma.

---

<sup>10</sup> CIPER Chile. Último acceso 23 de diciembre de 2008. Disponible en “Las Cuentas del MOP otra vez bajo la Lupa”, <https://www.ciperchile.cl/2008/12/23/las-cuentas-del-mop-otra-vez-bajo-la-lupa/>

En segundo lugar, por “la Agenda Pro-Crecimiento” que se motivó como respuesta al bajo crecimiento exhibido por Chile en años anteriores. En este contexto, tanto el gobierno como los gremios empresariales estuvieron de acuerdo en esta iniciativa para impulsar el crecimiento económico, el que también incluía el fortalecimiento del mercado de las compras públicas.

En tercer lugar, por la negociación de los Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos (2003) y con la Unión Europea (2002) lo que significó que Chile respondiera a los requerimientos que estos tratados exigieran (Hussmann, 2004). Este último punto es muy relevante para la creación de la Ley, ya que se generó una retroalimentación positiva entre las normas y las disciplinas contenidas en estos acuerdos internacionales sobre contratación pública, las que se incorporaron al inicio en esta nueva reglamentación, siendo gran parte de los principios contemplados en dichos capítulos de contratación.

En cuarto lugar, la elaboración de la “Agenda Digital en el año 2004” fue una iniciativa público-privada creada para introducir exitosamente a Chile en la sociedad del conocimiento y beneficiar tanto a ciudadanos como empresas. Uno de los resultados fue el establecimiento del comercio digital en las compras públicas y la permanencia definitiva de ChileCompra. En este sentido, en el año 2003 se aprobó la Ley 19.886 con su posterior reglamento, el Decreto 250 del Ministerio de Hacienda, siendo promulgado en marzo de 2004. Su principal función fue mejorar los procesos de contratación, generar una mayor capacidad de gestión en los recursos fiscales y entregar mayores estándares de transparencia.

La digitalización fue una tendencia internacional en la que Chile no se quedó atrás, ya que la modernización de los sistemas de compras electrónicas empezaron en ese mismo periodo en los países de la Unión Europea (2000-2001), y, anterior a ellos, pioneros en el tema fueron Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda (BID, 2001) (Hussmann, 2004).

Uno de los aspectos novedosos de la nueva normativa fue la instauración de los convenios marco (Dirección ChileCompra, 2021)<sup>11</sup> (Fiscalía Nacional Económica, 2020), que se añadió a un catálogo electrónico en el que se exponían los productos previamente licitados. Otra de las transformaciones primordiales fue el reemplazo de la Dirección de Aprovisionamiento del Estado por la Dirección de Compras y Contratación Pública, que a diferencia de la anterior es un servicio público descentralizado que se encargaba de administrar el sistema electrónico de compras públicas y asesorar los servicios en sus procesos de contratación. Al año de su creación, 350 organismos públicos estaban incorporados al sistema.

---

<sup>11</sup> Dirección ChileCompra. Acceso: mayo de 2021. Convenios Marco son una modalidad de compra de bienes y servicios a través de un catálogo electrónico o tienda virtual y constituyen la primera opción de compra de los organismos públicos. Disponible en <https://www.chilecompra.cl/convenio-marco/>

De esta manera, las compras públicas cambiaron notablemente tras la promulgación y entrada en vigor de la Ley de Compras Públicas (N°19.886 24.10.2004). Por una parte, en 2004, se inicia la tercera fase de funcionamiento del portal ChileCompra ([www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl)) y por otra, las adquisiciones mediante vía electrónica se hicieron efectivas. Además, se privilegió prestar un servicio de alta calidad con una nueva plataforma transaccional de última generación que soportaba la creación de una adquisición hasta la factura electrónica (Hussmann, 2004).

Durante el 2005 y 2006 se consolida completamente el Sistema de Compras y Contratación Pública con la incorporación de las funciones de valor agregado en la plataforma electrónica. Además, se incorporan las Fuerzas Armadas de Orden y Seguridad Pública, los municipios y se implementa el Tribunal Contratación Pública (TCP) y el Registro Electrónico Oficial de Proveedores del Estado ChileProveedores.

En cuanto al TCP, marca un precedente para la solución de controversias de los reclamos provenientes de los proveedores que se han visto perjudicados en procesos de contratación realizados por organismos públicos, al garantizar transparencia e igualdad. De esta manera se puede realizar reclamaciones con respecto a actos arbitrarios o ilegales en contra de cualquier persona natural o jurídica, estando regulados por la Ley 19.886 de 2004 (Barraza, 2006).

Entre los años 2007 y 2008 se implementa la cuarta versión del portal y se establece la plataforma web [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl) junto con el catálogo electrónico de convenio marco. En este periodo, ChileCompra es premiado con el premio a la excelencia en el Servicio Público de la Organización de las Naciones Unidas (Economía y Negocios, 2007)<sup>12</sup>. Además, se consolida ChileCompra Express, produciendo un aumento en las ventas de esta tienda virtual desde US\$ 200 millones el año 2006 a US\$ 450 millones el año 2007(ChileCompra, 2008).<sup>13</sup>

Durante 2009, se crea la plataforma de inteligencia de negocios [www.analiza.cl](http://www.analiza.cl). La evolución de los montos transados el 2009 - estimados en US\$ 5.997,00 - reflejaba el efecto del ambiente económico del periodo al constituirse como un instrumento contra cíclico, debido a la crisis económica mundial imperante. Lo anterior, generó que una importante fracción de proveedores chilenos vieran a las compras públicas como un medio para sustituir las ventas que perdían en el sector privado, permitiendo mitigar los efectos de la crisis financiera internacional (D. ChileCompra, 2017). En este mismo año, ChileCompra es galardonado como

---

<sup>12</sup> Diario El Mercurio, Economía y Negocios online. Último acceso: 26 de junio de 2007. Disponible en <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=28593>.

<sup>13</sup> ChileCompra (Slideshare) "El Sistema de Compras de Chile". Último acceso: 7 de noviembre de 2008. Disponible en, <https://es.slideshare.net/FELIPE585/monografia-chile-compra-presentation>.

el primer sistema de compra públicas reconocido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Fiscalía Nacional Económica, 2020).

En la década del 2010 el sistema de compras estuvo enfocado en torno a la probidad, la inclusión y la sustentabilidad. Durante esta época surge la creación del Observatorio ChileCompra que se había iniciado ya el año 2006 con la recepción de reclamos, mejorando su plataforma cuyo rol a la actualidad es monitorear y detectar principales irregularidades en los procesos de compras realizados por los organismos públicos, beneficiando tanto a proveedores como compradores.(Fiscalía Nacional Económica, 2020)

En este mismo periodo, se crea el mecanismo de compras sustentables como parte de la Política de Compras Públicas Socialmente Responsable. Su función fue promover un mayor uso de las instituciones de compras nacionales a través de la implementación de iniciativas, medidas y prácticas en las operaciones diarias que integran estándares ambientales y sociales, así como criterios económicos (ChileCompra, 2010).<sup>14</sup>

En el diciembre de 2011 se introdujeron importantes cambios en la normativa de contratación pública. Su objetivo principal era intensificar la competencia en el proceso de contratación a través de ChileCompra, aumentando el plazo mínimo para las ofertas de menos de 100 UTM de dos a cinco días. Se ha introducido un apoyo a las PYME que permite que la "garantía de cumplimiento", exigida en la contratación, se divida y libere en tramos a medida que se va cumpliendo el contrato. Esto permite a los proveedores mantener el capital inmovilizado durante menos tiempo, ya que antes tenían que esperar hasta el final del contrato para devolver la garantía. Por otra parte en su modificación, también prohíbe que los proveedores se pongan en contacto con funcionarios de la autoridad contratante durante el transcurso del procedimiento de licitación, una obligación que ya correspondía a la autoridad contratante en virtud de las leyes sobre "probidad administrativa" (EC, 2017).

Durante los años 2013 y 2014 el sistema ChileCompra no sólo estuvo enfocado en fomentar las buenas prácticas, profesionalizando a los funcionarios y compradores públicos, sino que también en alertar, prevenir y corregir potenciales irregularidades. El sistema y la Unidad de Análisis Financiero (UAF) suscribieron un convenio de colaboración, por un lado, para fortalecer la prevención de antilavado y el sistema de compras públicas, lo que permitía la detección de indicios sobre eventuales operaciones relacionadas con delitos blanqueo de fondos; y, por otro, para robustecer las condiciones que aseguren las reglas de competencia de mercado en el ámbito de las compras públicas (Dirección ChileCompra,2013)<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Dirección ChileCompra. Último acceso: 23 de febrero de 2010. Compras sustentables en el mercado público." Una apuesta de futuro". Disponible en <https://www.chilecompra.cl/2010/02/compras-sustentables-en-el-mercado-publico-una-apuesta-de-futuro/>

<sup>15</sup> Dirección ChileCompra. Último acceso: 18 de noviembre de 2013. Disponible en <https://www.chilecompra.cl/2013/11/uaf-y-chilecompra-suscribieron-convenio-para-fortalecer-la-prevencion-antilavado-y-el-sistema-de-compras-publicas/>

Otro de los elementos importantes en estos años fue la implementación de nuevos espacios de apoyo a las micros y pequeñas empresas proveedoras del Estado (MIPES) con alto potencial de crecimiento, así como la generación de mayores oportunidades para mujeres proveedoras. Durante el 2014 participaron cerca de 22 mil mujeres en el mercado público, transando 142 millones de dólares (Cuenta Pública, 2014).<sup>16</sup>

En el 2014 se crea la plataforma API de Mercado Público <https://api.mercadopublico.cl/> que es una herramienta tecnológica que dispone información de negocios de cada una de las licitaciones y ordenes de compra que realizan todos los organismos públicos que transan en la plataforma ChileCompra de modo de facilitar los negocios entre el Estado y las empresas (Dirección ChileCompra, 2015)<sup>17</sup>.

En marzo del 2015, durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, se crea el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción el que propone un nuevo marco normativo que fue clave para las compras públicas al tener como objeto el cumplimiento efectivo de los principios éticos, de integridad y transparencia tanto en sus aspectos legales como administrativos. Su finalidad fue lograr una gestión efectiva del tráfico de influencias, en la prevención de la corrupción, los conflictos de interés en los sectores de la economía, la política y el servicio público y en las relaciones entre ellos. En virtud de lo indicado, fue un factor determinante para la calidad de este servicio e infraestructura que provee, contar con una nueva normativa que asegurara la transparencia y la eficiencia, promoviera la competencia y minimizara los riesgos de corrupción. En este sentido, el Consejo propone entre lo más importante, convertir a ChileCompra en el “órgano rector de un sistema integrado de compras públicas”, revisar el proceso sancionatorio de las irregularidades en proceso de compras públicas para la existencia de sanciones efectivas, extender el uso de los Convenios Marco a instituciones que no lo utilizaban, mayor transparencia y fiscalización en los gastos de defensa y concesiones, fiscalizar y apoyar las compras municipales, mayor involucramiento de la Contraloría General de la República y Fiscalía Nacional Económica y la creación e implementación de datos abiertos que incorpore a todas las instituciones del Estado (D. ChileCompra, 2017).

---

<sup>16</sup> Cuenta Pública, ChileCompra 2014. Último acceso: 20 de mayo de 2015. Disponible en Video Compra pública 2014 <https://www.chilecompra.cl/2015/05/chilecompra-da-cuenta-publica-con-enfasis-en-inclusion-y-probidad-en-las-compras-del-estado/>; <https://www.youtube.com/watch?v=pLHkEcantSc>

<sup>17</sup> Dirección de ChileCompra. Acceso 30 de octubre de 2015. Disponible en <https://www.chilecompra.cl/2015/10/chilecompra-recibe-premio-a-la-innovacion-en-las-compras-gubernamentales-de-la-ricg/>

El siguiente recuadro muestra brevemente los principales hitos y modificaciones que se realizaron desde la creación en el 2003 hasta el 2015, destacando las premiaciones que ha obtenido a lo largo de los años (para más premiaciones y reconocimientos, véase anexo 2).

**Cuadro 1 Línea del Tiempo de ChileCompra**



Fuente: ChileCompra, 2021. <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/10/lineadetiempo2016.jpg>

En el periodo posterior a 2015, fueron implementadas una serie de cambios que buscan promover el proceso de modernización del mercado público chileno, y conforme se analiza en la próxima sección del trabajo.

### 1.3. Las Reformas de modernización post-2015

Durante el 2015, se realizan 53 importantes modificaciones a la Ley de Compras Públicas de 10-08.2015, siendo amparadas por la necesidad de la existencia de una mayor inclusión, transparencia y probidad en cuanto a la participación de proveedores en el sistema de compras públicas. Ese mismo año se transaron más de US\$ 9 mil millones lo que se tradujo en mayores oportunidades para este importante sector, generando un mercado más competitivo. Entre los principales cambios se encuentran: el equiparar las condiciones de acceso para las micro, pequeñas y medianas empresas, mayores consideraciones de criterios inclusivos en la evaluación de las ofertas y fortalecimiento de los principios de probidad y transparencia en las contrataciones del Estado (Dirección ChileCompra, 2015)<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Dirección de ChileCompra. Último acceso: 10 de julio de 2015). Disponible en <https://www.chilecompra.cl/2015/07/chilecompra-presenta-modificaciones-al-reglamento-de-compras-a-tribunal-de-contratacion-publica/>

En materia de probidad y transparencia (M. ChileCompra, 2016), se aplica el deber de abstención a autoridades, funcionarios y personal contratado a honorarios para prevenir conflictos de interés como también en la participación de procedimientos de compra en cualquier circunstancia que les reste imparcialidad. Para los compradores se establecen mejores obligaciones. En el caso que los montos superen a más del 30% del monto original estimado, los compradores deberán fundamentarlo técnica y económicamente. Se limitan las renovaciones de los contratos de los compradores, los que podrán llevarse a cabo por sólo una vez y por causas fundadas, como es el establecimiento de cláusulas de vigencia indefinida o de renovaciones sucesivas, las que han redundado en una vulneración a los principios de probidad y de libre concurrencia de los oferentes. Además, se les exige mayores requisitos técnicos para los casos de licitaciones sobre 5000 UTM, de manera que se mejora el conocimiento de las características y precios a adquirir. Otro elemento importante fue el aumento de los plazos entre el llamado y el cierre de la recepción de ofertas, sobre todo para las licitaciones de montos superiores a 5000 UTM. Se reconoce, a nivel reglamentario, la facultad de la Dirección ChileCompra a publicar directivas, que conducen a difundir buenas prácticas y a fortalecer la probidad en las compras públicas, tanto por parte de los compradores como de los proveedores (Dirección de ChileCompra, 2015)<sup>19</sup>.

En materia de eficiencia y mejores procesos de compra regula el criterio de evaluación de los proveedores inscritos en el registro del Estado que se refiere al “comportamiento contractual anterior”, lo que evaluará dicho criterio en las licitaciones. Además, se establece que las consultas al mercado pueden también realizarse a través de diarios de circulación, nacional, internacional, regional o local (Biblioteca del Congreso Nacional, 2015)<sup>20</sup>.

En el caso de mejores y mayores accesos para las micro y pequeñas empresas (MIPES) se establecen cambios de significancia. Entre las más relevantes se encuentran en materia de garantías de seriedad de la oferta, elevándose el umbral de 1000 a 2000 UTM, liberando a las empresas la carga económica y financiera de montos inferiores a 2000 UTM. Para este mismo sector, se establece como regla general una disminución de los pagos a proveedores por parte de organismos del Estado a 30 días contados de la recepción conforme de la factura. También se eliminan las restricciones a los tipos de garantías, tanto de seriedad como de fiel cumplimiento, debiendo los organismos compradores aceptar cualquier instrumento que asegure el pago de la garantía de manera rápida y efectiva. En cuanto a la participación de proveedores establece la posibilidad de una unión temporal de empresas (1 o más) previa inscripción individual en ChileProveedores. De esta manera, se hace efectivo el participar en

---

<sup>19</sup> Dirección ChileCompra. Último acceso: 12 de mayo de 2015. Disponible en <https://www.chilecompra.cl/2015/05/cambios-al-reglamento-de-compras-publicas-fortalecen-la-probidad-y-fomentan-la-participacion-de-las-mipes/> y en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1077185>

<sup>20</sup> BCN. Última modificación: 12 de mayo de 2015. Decreto 14 10. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1077185>

un proceso de compra sin la formalización de una nueva empresa. (Biblioteca del Congreso Nacional, 2015)<sup>21</sup>.

Con respecto a la promoción de los criterios inclusivos se considera oportuno el fomentar políticas públicas más inclusivas al considerar los montos y transacciones en el mercado público. A este respecto, se aborda la incorporación de criterios sustentables como la protección del medio ambiente, la inclusión, el desarrollo social y la contratación de personas en situación de discapacidad o vulnerabilidad social, disminuir las brechas de participación de mujeres proveedoras del Estado, logrando un mejor desarrollo local. Un ejemplo importante de estos criterios fue los cambios al Reglamento que permiten eliminar la presentación de 3 cotizaciones a las adquisiciones de trato directo que fueran inferiores a 10 UTM (Biblioteca del Congreso Nacional, 2015)<sup>22</sup>.

Otra de las modificaciones fue incorporar en las licitaciones de servicios habituales que las bases contemplen siempre “mejores condiciones de empleo y remuneraciones” (Dirección ChileCompra, 2017)<sup>23</sup>.

En cuanto los resultados obtenidos para el año 2015 (ChileCompra, 2016), tuvo gran consideración la aplicación de criterios de inclusividad para el segmento MIPE alcanzando un promedio de participación de 45,40%, es decir US\$ 1.054 millones más que el 2014. De manera similar el 2016 también estuvo enfocado a las MIPES, y se establece un registro de proveedores para este tipo de empresas. Otro punto favorable fue el resultado de la incorporación de sustentabilidad en las compras públicas, ya que destacó al cierre del 2015, el 38% de las órdenes de compra de los principales rubros del sistema incorporaron el criterio de sustentabilidad, versus el 2,7% registrado a fines del 2009, incluyendo también factores sociales y ambientales asociados a los productos y servicios que contratan. También lo fue el pago oportuno a proveedores (Programa ChilePaga), identificando de esta manera cuáles serían las instituciones con mejor o peor cumplimiento de pagos (ChileCompra, 2016).

Otros efectos de esta modificación fue la inclusión y sustentabilidad que destacó que, al cierre del año 2015, el 38% de las órdenes de compra de los principales rubros del sistema incorporaron el criterio de sustentabilidad, versus el 2,7% registrado a fines del 2009, incluyendo también factores sociales y ambientales asociados a los productos y servicios que contratan (ChileCompra, 2016).

Debido a todas estas acciones, Chile nuevamente en el año 2015 recibe por segunda vez el Premio a la Innovación en las Compras Gubernamentales de la Red Interamericana de

---

<sup>21</sup> BCN. Última modificación: 12 de mayo de 2015. Decreto 14 10. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1077185>

<sup>22</sup> BCN. Última modificación: 12 de mayo de 2015. Decreto 14 10. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1077185>

<sup>23</sup> Dirección ChileCompra. Último acceso: 16 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.chilecompra.cl/2017/01/informacion-modificaciones-al-reglamento-de-compras-publicas-2015/>

Compras Gubernamentales (RICG) en la cual reconoce a los países miembros por introducir soluciones de alto impacto en las contrataciones públicas (Dirección ChileCompra,2015).<sup>24</sup> Desde el comienzo se optó por una política de datos abiertos al poner a disposición toda la información de licitaciones públicas de manera transparente y con mayor acceso. Ejemplos de ellos son Analiza en el 2009, el Observatorio en el 2012 y el API de Mercado Público en 2014 (Dirección ChileCompra,2015).<sup>25</sup>

Por otra parte, la Reforma Tributaria aprobada el año 2016 también significó un desafío para ChileCompra, ya que se centró en masificar la utilización de la factura electrónica en la contratación pública. Dado lo anterior, se implementa el Programa de Pago Oportuno con la función “Mis pagos” que fue el módulo disponible a partir de octubre de 2016. Eso fue de gran preponderancia, ya que a partir de esta reforma tanto los proveedores como los compradores tienen mayor trazabilidad en sus documentos de pago, de manera que en línea se pueden conocer sus estados, los pagos de las diferentes instituciones y también gestionar potenciales dificultades (ChileCompra, 2017).

En términos de inclusión e igualdad de mercado, se inicia la mayor inclusión de mujeres al mercado público a través de programas especializados de capacitación (seminarios y talleres) que fomentaron el desarrollo de mujeres proveedoras. En esta misma línea se lanza el “Sello Empresa Mujer” de manera que los compradores públicos puedan identificar a las empresas lideradas por mujeres. Como resultado de estas acciones se consiguió que los montos de las compras del Estado a empresas dirigidas por mujeres aumentaran 25% entre 2013 y 2017 (ComunidadMujer, 2019) <sup>26</sup>.

Otro de los aspectos relevantes que merece ser mencionado fue que ese mismo año, el sistema de compras públicas se sometió a una revisión a través de la Metodología MAPS (Methodology for Assessing Procurement Systems), apoyado por el BID, siendo muy reconocida por el mundo entero, ya que fue un compromiso país no sólo para ayudar colaborativamente con la construcción de esta herramienta validada a nivel internacional sino que también destacaba que esta participación representaba un compromiso con la mejora del sistema de contrataciones públicas chilenas (D. ChileCompra, 2017). Sin embargo, en 2017, ChileCompra se somete a un nuevo estudio realizado por la OCDE “Compras Públicas en Chile: Opciones de Política Para Convenios Marco Eficiente e Inclusivos”. Dicho documento examinó los convenios marco, demostrando el aumento de uso durante el último tiempo no

---

<sup>24</sup> Dirección Chile Compra. Último acceso: 30 de octubre de 2015. Disponible en <https://www.chilecompra.cl/2015/10/chilecompra-recibe-premio-a-la-innovacion-en-las-compras-gubernamentales-de-la-ricg/>

<sup>25</sup> Dirección Chile Compra. Último acceso: 30 de octubre de 2015. Disponible en <https://www.chilecompra.cl/2015/10/chilecompra-recibe-premio-a-la-innovacion-en-las-compras-gubernamentales-de-la-ricg/>

<sup>26</sup> ComunidadMujer. Último acceso: 7 de julio de 2019. Disponible en <https://www.comunidadmujer.cl/2019/07/informe-de-comunidadmujer-con-datos-de-chilecompra-montos-de-las-compras-del-estado-a-empresas-dirigidas-por-mujeres-aumentan-25/>

sólo a nivel de Gobierno central, sino que también a nivel local. Según sus datos, en esos últimos cinco años el número de compras aumentó en un 150%, el número de proveedores en un 130%; y las peticiones de modificación de los catálogos de proveedores incrementaron en un 758% (OECD, 2017). En este contexto, se trabajó junto a la OCDE en busca de mejorar dichos convenios a través de su reestructuración, recogiendo las mejores prácticas internacionales basadas en aumentar la eficacia y la eficiencia del sistema y la inclusión (Dirección ChileCompra, 2017).<sup>27</sup>

En tanto, el 2018, producto de la competencia generada, el sistema estuvo enfocado a impulsar el ahorro en las compras del Estado (Dirección de Compras y Contratación Pública, 2019), que alcanzó un ahorro de 4,4% y que correspondió a 370 mil millones de pesos. Un hecho relevante fue la mayor participación de MIPES, equivalente al 53%, correspondiente a US\$6.942 millones. En este sentido, durante este mismo año, se lanza el Plan Estratégico ChileCompra 2018-2024 que influiría enormemente en la modernización de la ley, habiéndose orientado a la mayor eficiencia, la transformación digital de Estado (0 papel) y asegurar altos estándares de transparencia, probidad y competitividad (ChileCompra, 2018).

Por último, en el año 2019 significó un nuevo avance, ya que nuevamente la ONU otorga el Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público (UNPSA) por el aporte en alcanzar sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la categoría “Promoviendo servicios públicos sensibles al género para alcanzar las ODS” al incorporar una iniciativa enfocada a que más mujeres proveedoras participen en el mercado de compras públicas (Dirección ChileCompra, 2019).<sup>28</sup> Además, se trabajó en el nuevo modelo convenio marco que resultaría en enero de 2020 en la modificación del Reglamento de la Ley de Compras Públicas, presentadas por el Ministro de Hacienda, y que constituye a la fecha la última modificación, incorporándose de esta manera la Compra Ágil y Compra Coordinada, tal y como fue recomendada por la OCDE el año 2017. Este nuevo avance significó avanzar en el mejor uso de los recursos públicos y disminuir la burocracia del Estado (Dirección ChileCompra, 2020).<sup>29</sup>

Entre los principales beneficios de esta nueva modificación se encuentran que los organismos pueden realizar de manera más ágil estas adquisiciones y lo que se refleja en que los proveedores del Estado, de los cuales el 96% corresponde a las micro, pequeñas y medianas empresas puedan a su vez realizar sus ofertas con mayor facilidad. Se moderniza el Estado

---

<sup>27</sup> Dirección ChileCompra. Último acceso: 7 de abril de 2017. Disponible en: <https://www.chilecompra.cl/2017/04/chilecompra-revisa-modelo-de-convenios-marco-con-asesoria-de-la-ocde/>

<sup>28</sup> Dirección ChileCompra. Último acceso: 24 de junio de 2019. Disponible en: [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/#:~:text=A%20fin%20de%20promover%20y,Servicio%20P%C3%BAblico%20\(UNPSA\)%202019.](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/#:~:text=A%20fin%20de%20promover%20y,Servicio%20P%C3%BAblico%20(UNPSA)%202019.)

<sup>29</sup> Dirección ChileCompra. Último acceso: 22 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.chilecompra.cl/2020/01/modificaciones-al-reglamento-de-compras-publicas-disminuiran-burocracia-y-abarataran-costos-para-compras-menores-del-estado/>

al fomentar la transformación digital en los procesos: la normativa establece que el proceso de cotización pueda ser en línea. Se espera que el Estado sea más eficiente y reduzca entre un 70% y 80% del costo medio del proceso total de una compra menor y se aumenta la transparencia al garantizar la trazabilidad estas compras, al exigirse que las cotizaciones en línea sigan siendo contenidas como documento adjunto en la plataforma (Dirección ChileCompra, 2020).<sup>30</sup>

En cuanto a las Compras Coordinadas indica que se podrán coordinar varias entidades públicas entre ellas para agregar mayor demanda a la adquisición de un determinado bien de manera de lograr mayor eficiencia, la cual mostró ser exitoso en la reducción de precios durante el 2019 (Dirección ChileCompra, 2020).<sup>31</sup>

Para el 2022, el sistema de compras públicas considera algunos desafíos, entre los cuales, la continuidad en los avances de este sistema, como lo es un flujo plenamente digital, simple, ágil, con menos burocracia, generando ahorros y reducción de tiempo en el proceso de compra, de esta manera rediseñando los servicios del proceso de las licitaciones (Dirección ChileCompra, 2021)<sup>32</sup>.

Ante este análisis, se observa que la modernización del sistema de compras públicas es ampliamente impulsada con la creación de la Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios en 2003 (Ley No. 19.986), conocida como la Ley de Compras Públicas (LCP), cuyo objetivo primordial es “Contribuir a la eficiencia y transparencia en la gestión pública en la adquisición de bienes y servicios”(D. ChileCompra, 2017). Ésta se ha fundado como un mecanismo de gran relevancia para favorecer el desarrollo económico y social del país, en el que resulta imprescindible contar con un sistema que no sólo sea eficiente, eficaz y transparente, sino que también se adapte a los constantes cambios de los mercados y a las permanentes innovaciones tecnológicas (D. ChileCompra, 2017).

En este contexto, mediante el proceso de modernización y la mejora de las capacidades de los funcionarios encargados de las mismas, la entrada en vigor de la Ley significó un gran avance al incorporar un sistema electrónico disponible sin costo para todos los usuarios de Internet.

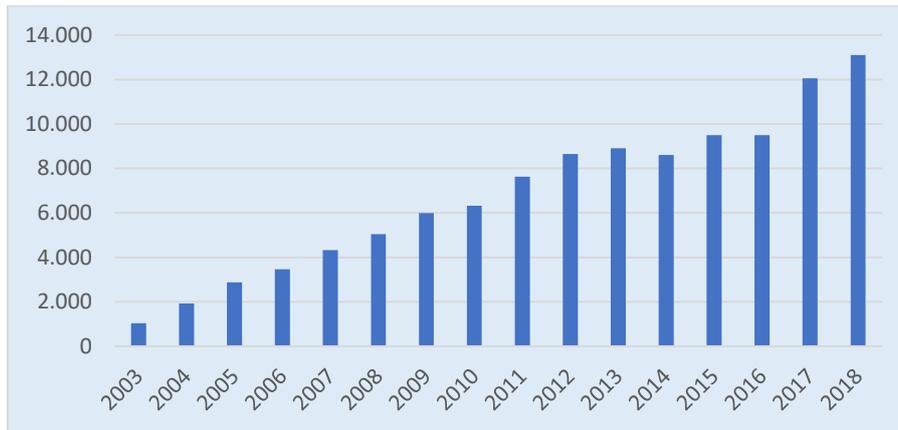
---

<sup>30</sup> Dirección ChileCompra. Último acceso: 22 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.chilecompra.cl/2020/01/modificaciones-al-reglamento-de-compras-publicas-disminuiran-burocracia-y-abarataran-costos-para-compras-menores-del-estado/>

<sup>31</sup> Dirección ChileCompra. Último acceso: 22 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.chilecompra.cl/2020/01/modificaciones-al-reglamento-de-compras-publicas-disminuiran-burocracia-y-abarataran-costos-para-compras-menores-del-estado/>

<sup>32</sup> Dirección ChileCompra. Acceso. 27 de mayo de 2021. Disponible en video [https://www.youtube.com/watch?v=n9yU\\_N2C8VM](https://www.youtube.com/watch?v=n9yU_N2C8VM)

### Gráfico N°1 Montos transados ChileCompra (2003- 2018) - US\$ Millones



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos a través de transparencia [www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl)

El siguiente gráfico muestra la evolución de los montos disponibles transados en dicho sistema tecnológico desde 2003 al 2018. Dicho avance muestra una tendencia que va desde los US\$ 1.038 millones en el año 2003 a los US\$ 13.095 millones al 2018. Ello se explica no sólo por el crecimiento de la economía nacional, sino que también por el crecimiento del presupuesto público y la incorporación de organismos del Estado obligados por la nueva Ley de Compras Públicas a utilizar este sistema.

Para el caso del año 2003, sólo 350 entidades públicas utilizaban el sistema, mientras que en el 2018 alcanzó a más de 850. Por otra parte, los montos transados también reflejan el ambiente económico de cada periodo como es el caso de la crisis global del 2008, las compras en el 2009 alcanzaron los US\$ 5.997 millones como un intento de utilizar el gasto público como un instrumento contra-cíclico. Caso similar se encuentra reflejado el 2010 al 2011 con los efectos del terremoto de febrero de 2010 (D. ChileCompra, 2017).

El incremento de la participación en los procesos licitatorios también ha presentado importante incremento, incluyendo una creciente participación extranjera en este mercado, conforme será explicado en mayor detalle, en el capítulo siguiente.

## **2. LOS EXTRANJEROS EN EL MERCADO PUBLICO CHILENO**

Este segundo capítulo, analiza la participación extranjera en el mercado público chileno, incluyendo el proceso de regulación de los extranjeros con base en los acuerdos internacionales sobre compras públicas adoptados por Chile y en la normativa nacional sobre empresas extranjeras en las compras públicas chilenas. Además, se evalúa la participación extranjera en el mercado publico chileno según datos obtenidos en transparencia y datos abiertos entre los años 2008 al 2018 (Dirección ChileCompra, 2021)<sup>33</sup>.

En cuanto a la inclusión de Acuerdos de Contratación Pública en el marco de los Tratados de Libre Comercio vigentes, a la fecha Chile ha firmado 15 Capítulos, siendo de gran relevancia al considerar que la implementación de estos acuerdos y normas han funcionado en conjunto con las autoridades locales, incorporándose además en el reglamento chileno las distintas disciplinas y disposiciones acordadas en ellos.

En tal sentido, Chile ha alcanzado grandes logros, como comentado anteriormente, al ser un sistema de compras públicas reconocido internacionalmente, al haber asumido e implementado nuevos compromisos derivados de dichos acuerdos internacionales. Esto se ha traducido en la obtención de mejores precios, contribuyendo al ahorro y generando mejores condiciones de competencia (Subrei, 2020).

### **2.1. Los acuerdos internacionales sobre compras públicas adoptados por Chile: la regulación de los extranjeros**

Al largo de los años, Chile ha adoptado diversas obligaciones derivadas de acuerdos internacionales que contienen compromisos en materia de compras públicas, como es el caso de los Acuerdos de Libre Comercio. Estos Acuerdos han significado un enorme avance para las oportunidades de las Exportaciones de Chile (Subrei, 2019) y han mejorado de manera considerable la posición competitiva de las empresas, impactando en forma directa la fuerza laboral del país.

Actualmente, Chile tiene 29 Acuerdos Comerciales con 65 economías del mundo, entre ellos MERCOSUR, Unión Europea, Estados Unidos, China, P-4 y Centroamérica. Además se ha integrado el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico y el Acuerdo Transpacífico (TPP)<sup>2</sup> cuya negociación ya ha concluido y actualmente se encuentra en proceso de evaluación. En este sentido, ha contribuido al libre acceso de nuevos mercados de bienes y servicios. Estos Acuerdos han incluido diversos sectores en su tarea de expansión económica entre los que

---

<sup>33</sup> Compras históricas del estado. Último acceso: 31 de julio de 2021. Disponible en “descargas masivas procesos de compra” <http://datosabiertos.chilecompra.cl/Home/CompraHistorica>

se encuentran la propiedad intelectual, la agricultura, los servicios, las inversiones y la contratación pública. No obstante, este último es un sector cuyo análisis ha sido muy poco estudiado y analizado muy a pesar de ser un mercado atractivo y de enorme potencial dado los volúmenes y magnitud de los montos involucrados (Subrei, 2020).

Por lo demás, Chile ha sido pionero a nivel internacional en incluir las materias de Compras Públicas en dichos Acuerdos con el objeto de acceder a mayores ventajas a estos mercados (Hacienda, 2002). En total suma 15 Acuerdos o Capítulos de Contratación Pública vigente que fueron firmados desde el año 2002 al 2019 (Subrei, 2019).<sup>34</sup>

Estos Acuerdos facultan a que los proveedores extranjeros tengan acceso a los mercados públicos en condiciones igualitarias (Transparencia, Trato Nacional y No Discriminación), de manera que se tenga la posibilidad de objetar los procesos de licitación cuando no se respeten dichas premisas. Asimismo, los Acuerdos permiten asegurar certeza jurídica en la presentación de ofertas para licitaciones internacionales y establecer plazos más extensos sin necesidad de establecerse en Chile donde se presenten licitaciones abiertas (Subrei, 2020). Pese a este ámbito, la participación extranjera en este mercado ha sido muy incipiente, conforme se analiza en la siguiente sección.

A pesar de que Chile no es parte del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC, sino que solamente es miembro observador desde 1997, las obligaciones relacionadas con las adquisiciones públicas que derivan de los acuerdos internacionales vinculantes han sido adoptados de manera consistente en las leyes y los reglamentos nacionales, y se reflejan en las políticas de adquisiciones (D. ChileCompra, 2017). Además, muchos de los principios esenciales establecidos en el ACP han servido de base para el desarrollo de la legislación nacional sobre contratación pública y se han reflejado en ella (Kotsonis & Masons, 2020).

Cuando Chile empezó a negociar los primeros acuerdos de libre comercio con inclusión de Capítulos de Contratación Pública, al mismo tiempo se estaba discutiendo en el congreso la Ley de Compras Públicas (LCP). Gracias a esta coincidencia, hubo una comparación efectiva entre los textos de los mencionados acuerdos comerciales y el contenido de las disposiciones de dicha ley (Biblioteca del Congreso Nacional BCN, 2018).

En efecto, si se analizan cuidadosamente tanto las cláusulas de los mencionados acuerdos comerciales, en sus capítulos sobre contratación pública, así como las disposiciones de la LCP, pueden apreciarse importantes coincidencias, siendo consagrados una serie de

---

<sup>34</sup> Subrei, Compras Públicas Internacionales. Último acceso: mayo de 2019. Disponible en <https://www.subrei.gob.cl/ejes-de-trabajo/compras-publicas-internacionales/acuerdos-de-compras-publicas>

principios y que se encuentran aplicados en estas negociaciones (Araya, 2006). Entre ellas, la cobertura, el trato nacional, la no discriminación, la transparencia, los procedimientos y criterios de adjudicación de contratos, las especificaciones técnicas, las salvaguardias reglamentarias, normas de origen, la impugnación de ofertas, trato especial y diferenciado y la cooperación técnica (EC, 2017).

En cuanto al objetivo del ACP, este consiste en “asegurar un cumplimiento justo, pronto y efectivo de las disposiciones internacionales en materia de compras y mantener el equilibrio de derechos y obligaciones a un alto nivel”. Este Acuerdo establece un conjunto de preceptos destinados a replicar los principios rectores de la OMC, así como “a mejorar la transparencia durante el proceso de adquisiciones y establecer reglas para promover la integración de los países con los de menor desarrollo económico” (ACP, 1994)<sup>35</sup>.

En virtud de lo anterior, como mencionan los autores (Kotsonis & Masons, 2020) el sistema de compras públicas de Chile establece que, como regla general, las entidades estatales deberán adquirir bienes y contratar servicios a través de procesos de licitación pública, en los que podrán participar todas las personas naturales y jurídicas, locales o extranjeras, que estén interesadas. La adquisición a través de licitaciones privadas o tratos directos se permite sólo en circunstancias excepcionales. Asimismo, el sistema impide cualquier tipo de discriminación arbitraria entre los proveedores, por lo que los documentos de solicitud de ofertas deben establecer condiciones de participación imparciales y criterios de evaluación objetivos, que no puedan dar ninguna ventaja a determinados competidores, sean locales o extranjeros. Además, la descripción técnica de los bienes y servicios a contratar no puede hacer referencia a marcas específicas ni a requisitos que excluyan a determinados competidores. Para promover la transparencia de estos procesos, todas las solicitudes de ofertas y la resolución de los procesos de contratación se publican en la web del Mercado Público.

Como mencionado, Chile ha firmado 15 Capítulos de Contrataciones Públicas (véase tabla más abajo con la ley que la aprueba) que cubren la mayor parte de las contrataciones hechas por los gobiernos centrales, regionales y locales. Todos ellos se establecen bajo una base de reciprocidad conforme a disciplinas que se traduce en una mejor apertura de los mercados con dobles beneficios tanto para proveedores extranjeros como locales (Subrei, 2020).

---

<sup>35</sup> Principios y elementos básicos ACP – OMC. Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gproc\\_s/gpa\\_1994\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gpa_1994_s.htm). Último acceso: 30 de marzo de 2012. Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/rev-gpr-94\\_01\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/rev-gpr-94_01_s.pdf)

**Tabla N°2 Acuerdos de Contratación de Compras Públicas vigentes en Chile**

Año de entrada en vigencia	País	Tipo de Acuerdo	Norma interna (Decreto chile aprueba/ratifica)(Subrei, 2020) <sup>36</sup>
2002	Centroamérica	ALC	D.S. 14/ 14.02.2002
2003	Unión Europea	AA	D.S. 28/ 01.02.2003
2003	Estados Unidos	ALC	D.S. 312/ 31/12/2003
2004	Corea del Sur	ALC	D.S. 48/ 01.04.2004
2004	EFTA	ALC	D.S. 262/ 01.12.2004
2006	P4	AAE	D.S. 354/ 08.11.2006
2007	Japón	AAE	D.S. 143/ 03.09.2007
2008	México	ALC	D.S. 219/ 4.11.2008
2009	Canadá	ALC	D.S. 231/ 10.01.2009
2009	Australia	ALC	D.S. 30/ 06.03.2009
2009	Colombia	ALC	D.S. 54/ 08.05.2009
2012	Uruguay	ALC	D.S. 84/ 13.08.2012
2014	Hong Kong	ALC	D.S. 235/ 09.10.2014
2016	Alianza del Pacífico	Protocolo Comercial	D.S. 24/ 01.05.2016
2019	Argentina	Acuerdo Comercial	D.S. 27/ 26.02.2019

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Subrei*

A la luz de lo anterior, el inicio de la negociación de los primeros Acuerdos de Libre Comercio que incluyeron Capítulos de Contratación Pública, coincidió con la elaboración, tramitación e implementación de la primera LCP en Chile, generándose una “retroalimentación entre las normas del proyecto y las disciplinas contenidas en los Acuerdos Internacionales sobre contratación pública, de tal forma que muchas de las disciplinas de estos Acuerdos fueron debidamente incorporadas desde el inicio en la nueva ley de contratación de Chile” (Hussmann, 2004).

Según el sistema constitucional de Chile, la aprobación de los tratados internacionales se somete a los mismos procedimientos de aprobación de una ley, y una vez aprobados, tienen el carácter de ley interna (véase tabla no.1, norma interna). Del mismo modo, los capítulos de contratación pública, en el marco de un acuerdo comercial, también pasan a ser ley de la república. De tal manera que en caso de existir incompatibilidad o contradicciones entre una norma de un tratado y una ley vigente anterior, por el criterio temporal en el conflicto de normas, se entiende que la ley nacional ha sido derogada o modificada tácitamente (Subrei, 2020).

En cuanto al contenido establecido en los acuerdos comerciales se puede mencionar similitudes en el texto de los acuerdos, los principios generales y los anexos, conforme se detalla a continuación (Subrei, 2020).

<sup>36</sup> Subrei, 2020. Aprobado un capítulo de contratación pública, en el marco de un TLC, sus normas pasan también a ser ley de la República y obligan en tales términos a todos sus habitantes. Disponible en <https://www.subrei.gob.cl/ejes-de-trabajo/compras-publicas-internacionales>

Con relación al **texto de los acuerdos**, se observan los siguientes aspectos<sup>37</sup>:

- a) **Objetivos:** menciona que el objeto del acuerdo estará basado en un principio de reciprocidad, asegurando la apertura efectiva en los mercados de contratación pública.
- b) **Definiciones:** establecidos como conceptos claves como lo es “la contratación pública, concesión de obra pública, especificaciones técnicas, entidades, proveedores y condiciones especiales de compensación”, entre otras.
- c) **Ámbito de aplicación:** indica a todas contrataciones de bienes, servicios y servicios de construcción (obras públicas) realizadas por entidades, listadas, a menos que estén exceptuadas expresamente.
- d) **Procedimientos de contratación:** establecen que las entidades adjudicarán sus contratos Públicos mediante procedimiento de licitación. “Excepción: licitación selectiva y licitación restringida (trato directo). Otros mecanismos de contratación (Lista Multiuso, Subastas electrónicas, Negociaciones, entre otros)”.
- e) **Procedimiento de Revisión y Adjudicación:** señala que la regla general de otorgar a la oferta que se considere más ventajosa y no necesariamente la más baja, ya que estará sujeta a los criterios específicos de evaluación objetiva previamente definidos en los anuncios o documentos de licitación (Subrei, 2020).

En lo que se refiere a los **principios generales**, se destacan los siguientes (Véase ACPs)<sup>38</sup>:

- a) **Trato Nacional y No Discriminación:** señala que no se podrá otorgar un trato menos favorable que el otorgado a sus propias mercancías, servicios y proveedores.
- b) **Transparencia:** busca difundir de manera efectiva las oportunidades de licitación generadas por los procedimientos de contratación pública de las entidades, a través de la publicación de un aviso de contratación pública futura, información sobre las contrataciones públicas futuras, información pública y el uso de los medios electrónicos.
- c) **Certeza Jurídica:** establece “revisión nacional de impugnaciones presentadas por los proveedores e integridad en las prácticas de contratación pública”.
- d) **Cooperación:** determina un Comité de Compras Públicas o puntos de contacto, en el que se comprometen a cooperar y a brindar asistencia técnica.
- e) **PYMES:** Este punto es muy importante, ya que los últimos Acuerdos firmados por Chile consideran apoyo a la facilitación de la internacionalización de las Pequeñas y

---

<sup>37</sup> Subrei, 2019. Véase textos Compras Públicas Internacionales, Acuerdos de Compras Públicas; disponibles en <https://www.subrei.gob.cl/ejes-de-trabajo/compras-publicas-internacionales/acuerdos-de-compras-publicas>

<sup>38</sup> Subrei, 2019. Véase textos Compras Públicas Internacionales, Acuerdos de Compras Públicas; disponibles en <https://www.subrei.gob.cl/ejes-de-trabajo/compras-publicas-internacionales/acuerdos-de-compras-publicas>

Medianas Empresas en procedimientos de contratación pública (e. g. ACP Argentina y Alianza del Pacífico) (Subrei, 2020).

**En cuanto a los anexos** se encuentran listas, notas y umbrales. Las listas pueden ser positivas o negativas. Para el caso en que una lista sea positiva significa que “sólo lo que se establece explícitamente en el texto, está obligado o comprometido por la Parte”. Por el contrario, cuando la lista es negativa, significa que las “Partes tienen obligaciones o compromisos en su totalidad, salvo que se indique expresamente en el texto” (Subrei, 2020). De esta manera, se indican algunos tipos de listas:

- Lista de entidades (gobierno central, subcentral y otras entidades): listas positivas.
- Lista de Bienes, servicios y servicios de construcción: listas negativas.
- Notas generales: aclaraciones de las Partes o excepciones generales a la aplicación del Capítulo.
- Umbrales: varía según nivel de entidad y según si son bienes, servicios o servicios de construcción. También se incluye el cálculo y periodicidad de las notificaciones para mantener los valores ajustados a moneda nacional (Subrei, 2020).

En cuanto al **ámbito de aplicación** de los capítulos, su función es especificar que contrataciones quedan afectas a las normas del Capítulo. Se aplican a los contratos de bienes, servicios y servicios de construcción realizados por la entidad enumerada en sus anexos: instituciones de Gobierno Central (ministerios), gobierno subcentral (municipalidades), otras entidades (empresas públicas); por medio de cualquier modalidad contractual, incluida la compra y el alquiler o arrendamiento, con o sin opción de compra, etc., y que cumplan con todas las condiciones especificadas en los “Anexos aplicables al Capítulo de Contratación Pública”. Por otro lado, también establece qué acciones o procesos quedan excluidos del capítulo por no ser considerados compras públicas. Asimismo, todos los capítulos sobre Contratación Pública tienen la clara obligación de no tomar ninguna medida para evitar que la contratación cumpla con las reglas del o los Capítulo(s). De esta manera, es comprensible que esto divida el proceso de adquisiciones en múltiples licitaciones y tenga como objetivo un monto por debajo del umbral acordado por las Partes en ese Capítulo (Subrei, 2020).

Por lo demás, dichos Capítulos de Compras Públicas, incorporan una serie de **exclusiones** que no se encuentran cubiertas por las normas del Capítulo. Adicionalmente, también contemplan una serie de excepciones que quedan fuera de la aplicación del Capítulo. Esto trata sobre “medidas necesarias para la protección de la moral, el orden, la seguridad pública, la salud o la vida humana, animal o vegetal, propiedad intelectual, o los bienes y servicios para personas discapacitadas, de instituciones de beneficencia o del trabajo penitenciario”. En otras palabras, “los Estados podrán utilizar sus políticas de contrataciones relacionadas

con los puntos anteriores, sin aplicar las reglas del Capítulo”. No obstante, se aclara que tales medidas no podrán aplicarse de modo que constituyan un “medio de discriminación arbitrario entre las Partes” (Subrei, 2020).

Otro factor importante para considerar en los acuerdos es el valor del **umbral** (véase más abajo tabla N°3), que representa “el valor mínimo al cual la contratación gubernamental está cubierta o amparada por los términos del Acuerdo Comercial”. Los umbrales establecidos por los diferentes países se determinan en el anexo del Capítulo. Por lo general, los umbrales se ajustan de manera regular cada dos años, para reflejar inflación y cambio monetario. Estos ajustes se describen en detalle en el anexo de cada Capítulo (Subrei, 2020).

**Tabla N°3 - Umbrales aplicados (valores según acuerdo comercial en USD)**

ACUERDO	ÍTEM	ENTIDADES DE GOBIERNO CENTRAL	ENTIDADES DE GOBIERNO SUB - CENTRAL	OTRAS ENTIDADES
USA	Bienes	77.533	522.000	487.667 (Lista A) 589.000 (Lista B)
	Servicios	77.533	522.000	487.667 (Lista A) 589.000 (Lista B)
	Ss. Construcción	7.358.000	7.358.000	7.358.000
CANADÁ	Bienes	65.884	No incluidas en el Capítulo	329.477
	Servicios	65.884		329.477
	Ss. Construcción	6.250.163		10.514.607
MÉXICO	Bienes	64.786	No incluidas en el Capítulo	323.929
	Servicios	64.786		323.929
	Ss. Construcción	8.422.165		10.366.227
COLOMBIA	Bienes	68.851	275.402	302.942
	Servicios	68.851	275.402	302.942
	Ss. Construcción	6.884.924	6.884.924	6.884.924
UNIÓN EUROPEA	Bienes	179.007	275.402	550.784
	Servicios	179.007	275.402	550.784
	Ss. Construcción	6.884.924	6.884.924	6.884.924
EFTA	Bienes	179.007	275.402	550.784
	Servicios	179.007	275.402	550.784
	Ss. Construcción	6.884.924	6.884.924	6.884.924
COREA DEL SUR	Bienes	68.851	275.402	619.627
	Servicios	68.851	275.402	619.627
	Ss. Construcción	6.884.924	20.654.198	20.654.198
P4	Bienes	68.851	No incluidas en el Capítulo	
	Servicios	68.851		
	Ss. Construcción	6.884.924		
JAPÓN	Bienes	137.759	275.402	413.201
	Servicios	137.759	275.402	413.201
	Ss. Construcción	6.884.924	13.773.360	13.773.360
CENTRO AMÉRICA	Sin umbrales			

AUSTRALIA	Bienes	59.610	465.233	298.744
	Servicios	59.610	465.233	298.744
	Ss. Construcción	6.557.115	6.557.115	6.557.115
URUGUAY	Bienes	165.270	165.270	165.270
	Servicios	165.270	165.270	165.270
	Ss. Construcción	6.884.924	6.884.924	6.884.924
HONG KONG SAR	Bienes	179.007		
	Servicios	179.007		
	Ss. Construcción	6.884.924		
ARGENTINA	Bienes y Servicios	71.746	286.984	315.682
	Ss. Construcción	0	0	0

#### UMBRALES ACUERDO ALIANZA DEL PACÍFICO

ACUERDO	ÍTEM	ENTIDADES DE GOBIERNO CENTRAL	ENTIDADES DE GOBIERNO SUB -CENTRAL	OTRAS ENTIDADES
PERÚ	Bienes	130.825	275.402	302.942
	Servicios	130.825	275.402	302.942
	Ss. Construcción	6.884.924	6.884.924	6.884.924
MÉXICO	Bienes	79.507	No incluidas en el Capítulo	397.535
	Servicios	79.507		397.535
	Ss. Construcción	10.335.931		12.721.740
COLOMBIA	Bienes	68.851	275.402	302.942
	Servicios	68.851	275.402	302.942
	Ss. Construcción	6.884.924	6.884.924	6.884.924

Fuente: Tabla obtenida a través de Subrei (Subrei, 2020)

Cabe destacar que todos los capítulos negociados por Chile contienen disposiciones de **trato nacional y no discriminación** (Subrei, 2019)<sup>39</sup> con respecto a la aplicación de cualquier medida que regule la contratación pública amparada por ellos, habiendo un fuerte compromiso a que en las contrataciones cubiertas se les otorgue un trato no menos favorable a los proveedores extranjeros que el que ellos otorgan a las mercancías, servicios o proveedores en Chile. Otro elemento importante es la transparencia, aun cuando no es tan vinculante en los textos de los acuerdos (Subrei, 2020), es una obligación que se relaciona con las etapas y procedimientos de una contratación pública, tales como, pero no exclusivamente: a) Publicación de Información sobre Medidas de Contratación Pública; b) Aviso de Contratación; c) Documentos de licitación; d) Otros procedimientos de licitación; e) Condiciones para participar; f) Información Posterior a la Adjudicación; g) Revisión Nacional de Reclamaciones Presentadas por los Proveedores; y h) Información estadística u otra información no contemplada en las anteriores.

<sup>39</sup> Subrei, 2019. Véase textos Compras Públicas Internacionales, Acuerdos de Compras Públicas; disponibles en <https://www.subrei.gob.cl/ejes-de-trabajo/compras-publicas-internacionales/acuerdos-de-compras-publicas>

**a) Publicación de Información sobre Medidas de Contratación Pública:** obligación de las Partes de realizar publicaciones en medios electrónicos sobre sus medidas relacionadas con la contratación pública cubierta por el Capítulo (leyes, reglamentos, circulares, guías, etc.). El acceso a la legislación sobre contratación pública brinda a todos los proveedores una oportunidad más equitativa de participar (Subrei, 2020).

**b) Aviso de Contratación:** obligación de las Partes de asegurar que sus entidades publiquen los avisos de contratación, de manera ideal a través de medios electrónicos, con anticipación y claridad, e inviten de manera explícita a los proveedores interesados a participar (Subrei, 2020).

**c) Documentos de licitación:** Se encuentra en las bases de la licitación y dice relación a la obligación de proporcionar a los proveedores toda la información necesaria para acceder a los documentos de licitación, de modo de preparar y presentar las correspondientes ofertas. Se trata principalmente de las condiciones de licitación que se encuentran en forma gratuita y por medios electrónicos (Subrei, 2020).

**d) Otros procedimientos de licitación:** las Partes, como regla general, están obligadas a mantener el registro o elaborar un informe escrito cuando la adjudicación del contrato se promueva específicamente en el contexto de un procedimiento distinto a la oferta pública contemplada (Subrei, 2020).

**e) Condiciones para participar:** dice relación las Partes deben garantizar la publicación de un aviso invitando a los proveedores a postular para registrarse calificar o demostrar el cumplimiento de cualquier otro requisito para participar. Además, se deberá garantizar que las entidades comuniquen sin demora a los proveedores que hayan solicitado la calificación, su decisión respecto de si han sido o no admitidos (Subrei, 2020)

**f) Información Posterior a la Adjudicación:** obligación de las Partes de asegurar que las entidades notifiquen, sin demora, la decisión de la adjudicación de un contrato. Esto incluye la legalidad u otra información que puedan solicitar los proveedores no seleccionados (Subrei, 2020).

**g) Revisión Nacional de Reclamaciones Presentadas por los Proveedores:** es obligación de la Parte contratante tener al menos un organismo de reclamaciones independiente de la entidad licitante. Su función principal es investigar e identificar las impugnaciones de los proveedores nacionales y extranjeros. Además, se señala que es obligación divulgar la información sobre los mecanismos de impugnación existentes (Subrei, 2020).

**h) Información estadística u otra información no contemplada en las anteriores:** es obligación intercambiar o publicar estadísticas u otra información relacionada con el Capítulo, como características del sistema de compras, planes anuales de compras, etc (Subrei, 2020).

Entre otras disposiciones, también se incluyen **las reglas de origen**, que son comunes cuando es necesario para determinar el país de origen de un bien o mercancía con el fin de aplicar las preferencias arancelarias respectivas a la mercancía o mercancías como parte de un tratado de libre comercio. La mayoría de los acuerdos comerciales negociados por Chile han optado por especificar que las reglas de origen aplicables al procedimiento de contratación pública rigen el curso normal del comercio. Es decir que no se utilizarán aquellas reglas preferentes negociadas dentro del mismo Acuerdo, ya que estas son más restrictivas para cumplir origen (Subrei, 2020).

En cuanto a las **condiciones compensatorias especiales** se encuentran prohibidos en todos los capítulos suscritos por Chile. Esta dice relación a que las Partes “consideren, soliciten o impongan condiciones compensatorias especiales en cualquier etapa de un proceso de contratación (en la calificación y selección de proveedores, bienes o servicios, en la evaluación de ofertas o en la adjudicación de los contratos)” (Subrei, 2020).

En referencia a las **especificaciones técnicas** ( que dice relación a “requisitos de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado, aplicable a una mercancía, proceso, servicio o método de producción u operación”) queda prohibida “la exigencia o referencia respecto a una marca o nombre comercial, patente, diseño o tipo, origen específico, productor o proveedor, a menos que no exista una manera suficientemente precisa o comprensible de describir los requisitos de la contratación pública y siempre que expresiones como “o equivalente” se incluyan en las bases de licitación”. (Subrei, 2020)

Por su parte, en las **condiciones de participación**, se señala, además que “las entidades contratantes limitarán las condiciones para participar en una contratación a las que sean esenciales para asegurarse de que el proveedor tiene la capacidad jurídica, comercial, técnica y financiera de hacerse cargo de la contratación de que se trate”. De esta manera, cuando se exija que los proveedores cumplan con requisitos de registro, calificación o cualquier otra condición para participar (“condiciones para participar”), las Partes deben “garantizar la publicación mediante un aviso, con la debida anticipación, de manera de invitar a los proveedores a postular para tal participación” (Subrei, 2020).

Otra de las disposiciones relevantes son los **plazos** para presentar ofertas, que se indica que no puede ser menor a 10 días, pero se establecen plazos mínimos dependiendo del monto del contrato. Por otra parte, “si una contratación pública está cubierta por alguno de los Capítulos de un ALC, cuyos plazos son superiores a los establecidos en la legislación

nacional, deben respetarse estos plazos”. Lo anterior, sin perjuicio de las causales de excepción establecidas en dichos cuerpos legales, que buscan reducir los plazos en razón de la urgencia, del monto de la contratación, de los medios utilizados, etc.(Subrei, 2020).

Por último, para **acceder a las oportunidades** comerciales se establecen que se pueden encontrar en sus respectivos sitios web o plataformas que disponen los países para suplir los bienes y servicios al estado como el portal de ChileCompra. Dicha plataforma, ha permitido identificar las licitaciones abiertas, información de registro para proveedores, obtener estadísticas de compras y verificar estudios de mercado, planes de compra para licitaciones futuras, capacitaciones, entre otras (Subrei, 2020).

Para la contratación de empresas extranjeras, su tratamiento y requisitos será el mismo al atribuido a las empresas nacionales y de acuerdo con lo establecido por ley. Es más, se encuentra consagrado los principios y elementos básicos del ACP – OMC, al garantizar condiciones de competencia abiertas, sin discriminación, equitativas y transparentes en la esfera de la contratación pública durante todo el proceso de preparación, presentación, revisión y adjudicación de los contratos de bienes y servicios (ACP-OMC, 2012)<sup>40</sup>.

En tal sentido, considerando el contenido de las normas internacionales adoptados por Chile y que constituyen los principios rectores de los Acuerdos de Compras Públicas, se pueden obtener grandes beneficios, ya que una gran cantidad de proveedores nacionales y extranjeros pueden tener acceso a este mercado y en igualdad de condiciones. En consecuencia, el siguiente Capítulo examina las normas chilenas en materia de compras públicas, con especial atención al tratamiento de los extranjeros.

## **2.2. La normativa nacional sobre empresas extranjeras en las compras públicas chilenas**

En Chile, la normativa nacional que rige las compras públicas es la Ley N°19.886, denominada “Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios”, publicada en julio de 2003 con su Reglamento, el Decreto 250/ 2004 del Ministerio de Hacienda, publicado en septiembre de 2004. Ambos constituyeron la nueva normativa, cuyo objetivo fundamental es “uniformar los procedimientos administrativos relacionados con la contratación de bienes y servicios necesarios para el correcto funcionamiento de la Administración Pública”. (Dirección ChileCompra, 2020)<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> ACP- OMC. Acceso: 30 de marzo de 2012. Disponible en [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/rev-gpr-94\\_01\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/rev-gpr-94_01_s.pdf)

<sup>41</sup> Dirección ChileCompra. Acceso: 21 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.chilecompra.cl/normativa/>

La institucionalidad creada por esta reglamentación se basa en dos organismos que se convirtieron en los pilares del sistema: la Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra) y el Tribunal de Contratación Pública, siendo que este último da sustento, al fortalecer la transparencia, la responsabilidad administrativa y la rendición pública de cuentas (Barraza, 2006).

La Dirección de Compras y Contratación Pública es la institución a cargo de administrar la plataforma de compras públicas, Mercado Público, y su funcionamiento se rige bajo un marco regulatorio que tiene como base los principios de transparencia, eficiencia, universalidad, accesibilidad y no discriminación. Este servicio depende del Ministerio de Hacienda, y está sometido a la supervigilancia del presidente de la República. (Jorquera, 2019)

Por su parte, el Tribunal de Contratación Pública es el órgano jurisdiccional competente que tiene la misión de conocer las impugnaciones “contra actos u omisiones, ilegales o arbitrarios, ocurridos en los procedimientos administrativos de contratación con [los] organismos públicos” (Tribunal de Contratación Pública, s.f.) que se rigen por la Ley N° 19.886. “Este órgano constituye una garantía jurisdiccional de que el proveedor elegido por el Estado será el que haga la oferta más ventajosa, velando porque todos los procesos licitatorios sean realizados bajo los principios que persigue la Ley de Compras Públicas” (Tribunal de Contratación Pública, s.f.).

Por consiguiente, en cuanto a las acciones que pueden interponerse frente a un acto administrativo contractual que infrinja los derechos del contratante particular, se encuentran en primer lugar, “la acción de incumplimiento de contrato y en segundo lugar, la acción de nulidad administrativa”. La primera se sustenta en lo dispuesto por el artículo 1545 del Código Civil, que establece que lo pactado es ley para los contratantes: “todo contrato administrativo se rige por sus estipulaciones, por las normas legales y reglamentarias que lo regulan, por las bases de licitación, por la oferta adjudicada y por las demás prescripciones técnicas” (Revista de Derecho Público, 2019)<sup>42</sup>. Al incumplir la Administración el contrato legalmente celebrado, entrega al contratante particular acciones para satisfacer sus derechos contractuales, mediante el cumplimiento forzado del contrato, su resolución, y en ambos casos con indemnización de perjuicios (Fiscalía Nacional Económica, 2020).

La segunda tiene por objeto dejar sin efecto un acto administrativo dictado en contravención al ordenamiento jurídico. Esta sería una vía idónea para la declaración de nulidad del acto en

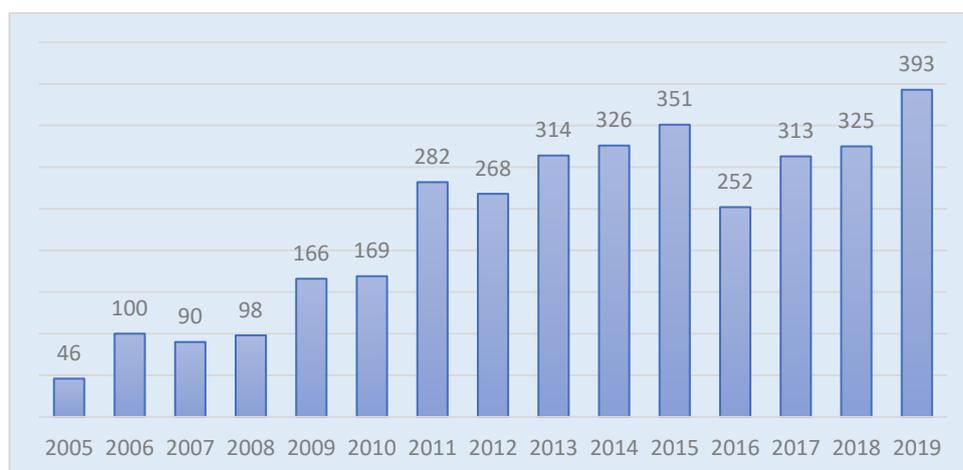
---

<sup>42</sup> Revista de Derecho Público “Aplicación de normas y principio del Código Civil en los contratos administrativos: análisis jurisprudencial”. Acceso: 31 de julio de 2019. Disponible en: <https://revistas.uchile.cl/index.php/RDPU/article/download/53996/56787/>.

cuestión, así como para obtener una prestación en favor del particular o un resarcimiento de perjuicios, o bien ambas cosas conjuntamente(Fiscalía Nacional Económica, 2020).

El gráfico N°2, a continuación, muestra la evolución de las causas en el TCP entre los años 2005 al 2019. Durante ese periodo ingresaron un total de 3.493 demandas. Como se observa se empieza a advertir un constante crecimiento a partir de 2011 con un total de 282 causas, llegando a 393 en el año 2019 (TCP, 2021) <sup>43</sup>.

**Gráfico N°2 Causas ingresadas en el TCP**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en el TCP <https://www.tribunaldecontratacionpublica.cl/>

Esta evolución de las causas significó un gran avance, ya que contó con un Sistema de Tramitación Electrónico, permitiendo un mayor acceso a la justicia, especialmente a las pequeñas y medianas empresas y organismos públicos que se encuentran en regiones y provincias ubicadas fuera de la ciudad de Santiago, que participan en los procedimientos administrativos de contratación que se realizan a través del portal [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl) (Dirección ChileCompra, 2018)<sup>44</sup>.

En este contexto, uno de los elementos de importancia en este análisis normativo es el rol que juega la actual Constitución Política de Chile en las compras públicas. A pesar de que está pronta a ser modificada, es necesario hacer referencia, ya que es la base de todo ordenamiento jurídico, y al ser las compras parte de la administración del Estado, el actuar no debe hacerse de manera arbitraria, sino por el contrario debe ajustarse a los principios y las reglas de derecho, específicamente, a las normas de Derecho Público.

<sup>43</sup> Consultas Tribunal de Contratación Pública. Disponible en <http://consultas.tribunaldecontratacionpublica.cl/tcp/search?auth-token=2LMZ2182wPXTY3ikjv4LRQ==>

<sup>44</sup> Dirección ChileCompra. Acceso: 15 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.chilecompra.cl/2018/06/tribunal-de-contratacion-publica-inicia-sistema-electronico-para-tramitacion-de-causas/>

A este respecto, las instituciones públicas deben actuar de manera eficiente y adecuada (Ayala Castro, 2016). Además, los valores fundamentales del actuar del Estado emanan de esta Constitución (Biblioteca del Congreso Nacional BCN, 2021) y sus principios que inspiraron a los mecanismos de contratación establecidos en la Ley No. 19.886 y en el Dto. 250/ 2004 del Ministerio de Hacienda, y se encuentran establecidos en lo siguiente: Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley No. 18.575; “Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE); La Ley de Bases sobre contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios”.

La Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley No. 18.575, Art. 9 (incorporada por la ley NO. 19.653). En ella explica la propuesta pública para la celebración de contratos administrativos, establece principios de igualdad, libre concurrencia de oferentes, trato directo por la naturaleza de la negociación, de manera tal que cualquier persona sea contratante potencial del Estado (Ayala Castro, 2016). Dicha ley se encuentra definida en las Bases de la Institucionalidad, artículo 1° y que se indica como “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común... con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.” En este sentido, se entiende como la actividad que desarrolla la dotación o elemento humano de la Administración del Estado debe ejercerse sujeto a los principios orientadores del ordenamiento jurídico establecidos en esta constitución (Biblioteca del Congreso Nacional BCN, 2021).

La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Art. 3, inciso segundo (LOCBGAE)<sup>45</sup>, la cual establece los principios del actuar de la Administración del Estado, corresponden a 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 y 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.” (DFL 1- 19653, 2018)<sup>46</sup>.

La Ley de Bases sobre contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, la cual crea una institucionalidad necesaria para velar por la transparencia y la eficiencia en las

---

<sup>45</sup> BCN, DFL 1- 19653. Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Acceso: 15 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=191865%7D>

<sup>46</sup> BCN, DFL 1- 19653. Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Acceso: 15 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=191865%7D>

compras, cambia de manera radical la manera que el Estado realizaba sus compras. De igual manera preserva la igualdad de la competencia y garantiza los derechos de los participantes establecido en el artículo 19 (2) la que consagra la igualdad y condena la discriminación, garantizando a todas las personas igualdad ante la ley y prohibiendo que cualquier ley o autoridad imponga diferencias arbitrarias, establecida como “La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupos privilegiados.” En este mismo artículo (22) en materia económica señala además que ninguna persona puede ser discriminada por el Estado o sus organismos institucionales, que se traduce en un trato justo y equitativo tanto de proveedores de bienes nacionales como extranjeros. En este sentido, se establece que el acceso a los mercados chilenos no está restringido por las prácticas de contratación pública (Rodríguez, 2013).

Otro ejemplo de la aplicabilidad de la Constitución en las compras públicas es lo señalado en los artículos 6º y 7º de la Carta Magna, ya que del mismo modo, sirven de referencia a la obligación de los órganos de la Administración del Estado de someter su acción a todo ordenamiento jurídico vigente (Ayala Castro, 2016).

En cuanto a reclamaciones para el caso de los proveedores, es relevante destacar que también se encuentra alineada con la Constitución Política en su artículo 38 (modificada por Ley No. 18.825, Art. único No. 17, D.O. 17.08.1989), establecido en Bases generales de la Administración del Estado (Biblioteca del Congreso Nacional BCN, 1989) mencionada como “Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por Administración del Estado, de sus organismos o de las Municipalidades, ... hubiese causado el daño.” (Biblioteca del Congreso Nacional BCN, 2021).

De esta manera, quedaba abierta la posibilidad de que fueran legisladores los que determinaran si era conveniente la creación de tribunales especiales para la resolución de conflictos entre las personas y el estado y que tenía relación con los derechos, hecho que previo a esta constitución no había sido posible y que fue fundamental para el futuro con la creación del Tribunal de Contratación Pública en cuanto a solución de controversias (Icare, 2021)<sup>47</sup>.

Finalmente, un elemento importante a destacar son los acuerdos internacionales, ratificados por Chile y que se encuentran reconocidos en la Constitución, Artículo 5, para el caso de los Derechos Humanos (Rodríguez, 2013) y que se define como: “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos...internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”. En cuanto a los que no tienen normas de Derechos humanos se indican en el Artículo 32 (15) e indica como “Son Atribuciones especiales del Presidente de

---

<sup>47</sup> Icare “Sistema de compras públicas: limitaciones, balances y desafíos”. Acceso 20 de enero de 2021. Disponible en <https://www.icare.cl/contenido-digital/contratando-estado-compras-publicas/>

la República... conducir relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales ... así lo exigiere”.(Biblioteca del Congreso Nacional BCN, 2021). De esta manera el reglamento de Compras Públicas establece además en su artículo 1, inciso segundo “En lo que sea pertinente, se aplicarán a los contratos señalados anteriormente las normas establecidas en los Tratados Internacionales sobre la materia, ratificados por Chile, y que se encuentren vigentes”.

Lo anterior es de gran relevancia, ya que no se podría desconocer la aplicación de un Tratado Internacional bilateral que contenga capítulos de compras públicas, ya que están considerados como parte esencial de la Constitución de la República.

Como mencionado anteriormente, tanto en la Constitución como en la legislación nacional no existe impedimento alguno sobre el tratamiento a los extranjeros por sobre los nacionales, al consagrar la igualdad y condenar la discriminación, siendo uno de los ejes principales la transparencia y la eficiencia en las compras públicas. De acuerdo con lo anterior y considerando estos principios fundamentales consagrados en acuerdos de compras públicas es que en la siguiente sección se analizará la participación extranjera en el mercado de compras públicas.

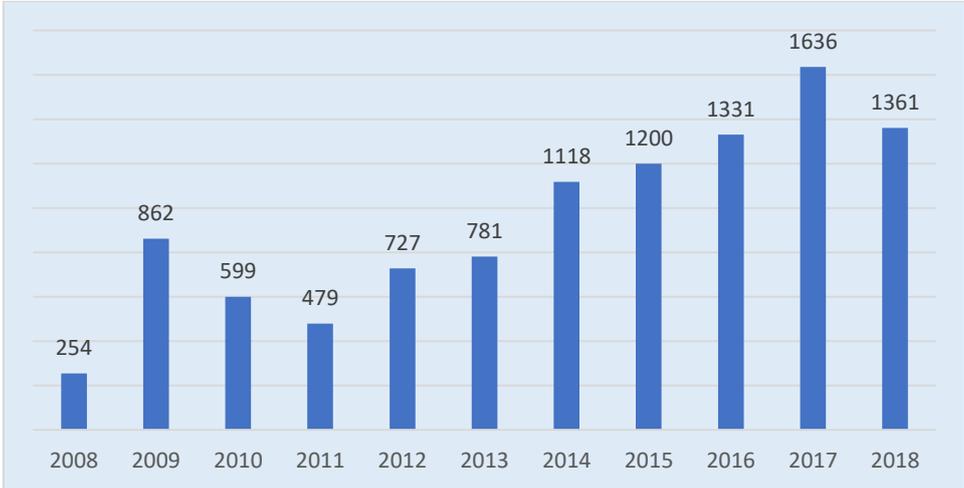
### 2.3. La participación extranjera en el mercado público chileno de 2008- 2018

De acuerdo con el estudio sobre el Impacto sobre los Tratados de Libre Comercio (Subrei, 2019), en la última década, los mercados internacionales de las compras públicas han generado un creciente interés por parte del sector privado y en especial de las PYMES exportadoras, al considerar las grandes oportunidades generadas por el Estado, como principal comprador de bienes y servicios en las economías domésticas. De hecho, se menciona que según la OMC y la OCDE, las compras públicas de bienes y servicios representan entre un 10% y 20% del PIB. Por lo demás, Chile ha sido pionero en incluir estos temas en los Acuerdos de Libre Comercio que se relaciona a obtener mayores ventajas a dichos mercados.

En virtud de lo anterior, la participación extranjera en el mercado de compras públicas tiene relación directa con estos acuerdos comerciales y que constituyen acuerdos legales internacionales que son la consolidación de la coincidencia política y comercial entre los países(Subrei, 2019). Además dichos tratados han contribuido a dinamizar los flujos de comercio e inversión en forma recíproca, de igual forma, incluyen diversas disciplinas y temáticas específicas orientadas a regular, facilitar y proteger la forma en que las empresas hacen negocios con sus pares en el extranjero.

En cuanto a su participación, a la fecha existen 7.125 empresas extranjeras (según base de datos obtenida a través de transparencia<sup>48</sup>) inscritas en <https://www.chilecompra.cl/> de las cuales solamente una pequeña cantidad ha participado en este sector.

**Gráfico N°3 Participación total de empresas extranjeras en ChileCompra**

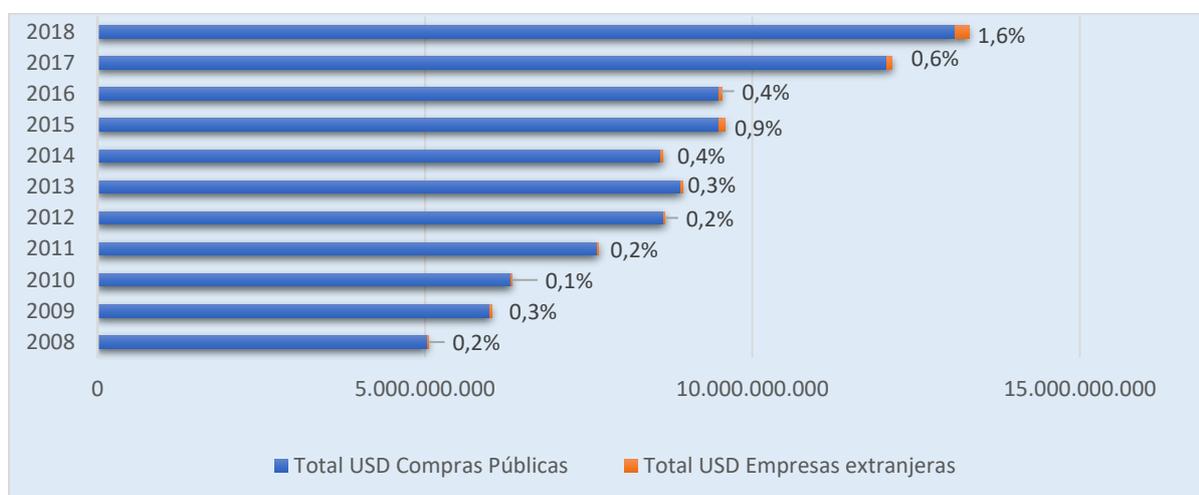


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Transparencia y Datos Abiertos, ChileCompra

Sobre la base de los datos obtenidos a través de transparencia y aquellos extraídos en ChileCompra, <http://datosabiertos.chilecompra.cl/>, el gráfico N°3 muestra el total de empresas extranjeras que han participado en el mercado de compras públicas desde el año 2008 al 2018. Cabe mencionar que un principio de la creación de la plataforma (2007) no se observó participación extranjera y sólo fue evidente a partir del 2008 con la participación de 254 empresas, hasta llegar un máximo de 1.636 en el año 2017, lo que correspondió al 0,6% de la participación general en ChileCompra (véase gráfico N°4).

<sup>48</sup> Datos obtenidos a través de transparencia y por correo electrónico el 17 de noviembre de 2020

**Gráfico N°4 Porcentaje en transacciones de empresas extranjeras con respecto al total nacional en USD**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Transparencia y Datos Abiertos, ChileCompra

Como se puede observar, el porcentaje de la participación extranjera en el mercado de compras públicas es muy pequeño en relación con su total transado nacional. En efecto, se aprecia que en la mayoría de los años no alcanzó más del 0,9%, siendo que solamente el 2018 alcanza 1,6% del total transado (USD\$ 13 mil millones).

**Gráfico N°5 Participación en número de empresas con y sin ACP**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Transparencia y Datos Abiertos, ChileCompra

El siguiente gráfico muestra que la inclusión de Capítulos de Contratación Pública en los Acuerdos Comerciales entre los periodos 2008-2018 ha sido mucho más favorable para aquellas empresas que pertenecen a estos bloques comerciales, alcanzando el 94% (9.726

participaciones) mientras que las que no poseen acuerdo alcanzaron solamente 6% (622 participaciones). De esa cantidad, cabe señalar que para todo el periodo equivale sólo a un total de 899 empresas (con ACP) y 134 empresas (sin ACP), alcanzando de esa manera el 87% y 13% respectivamente.

Como señalado en el primer Capítulo, a pesar de que el sistema de compras públicas chileno ha probado ser un organismo que garantiza la no discriminación, la participación de empresas que no incluyen acuerdo suscrito es bastante más inferior.

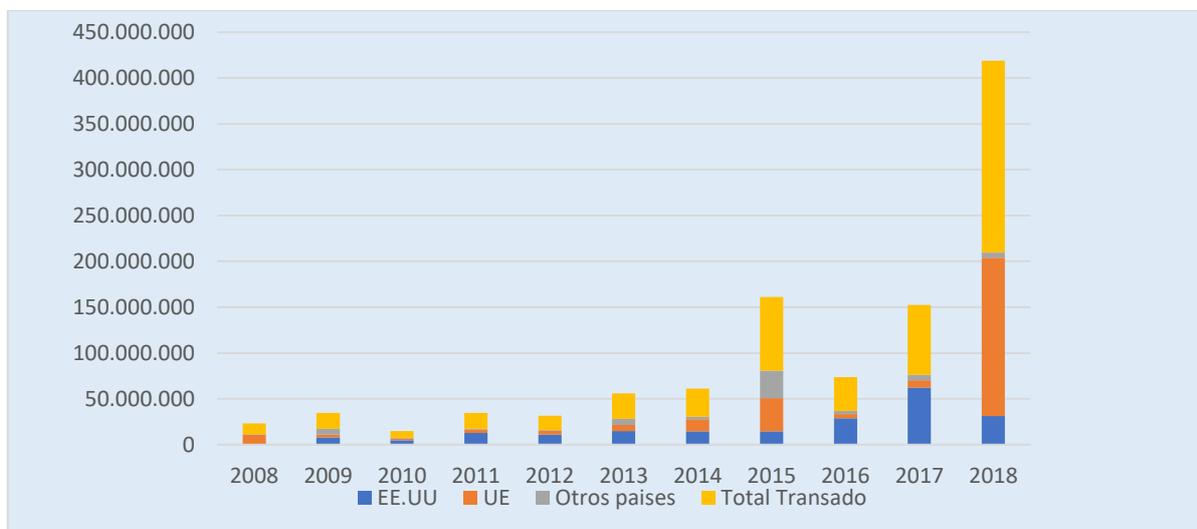
**Gráfico N°6 Evolución de la participación extranjera con y sin ACP en USD**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Transparencia y Datos Abiertos, ChileCompra

De manera similar, al gráfico anterior, se observa mayores transacciones en dólares (valores netos) para aquellas empresas que pertenecen a países los cuales se ha suscrito un ACP. Cabe destacar que su evolución en el mercado de compras públicas desde el año 2008 fue muy incipiente alcanzando los US\$ 11 millones y en el 2018 US\$ 209 millones para aquellas empresas con ACP. Por otra parte, para aquellas empresas que no incluyen ACP su evolución desde el 2008 fue de US\$ 168 mil hasta alcanzar su máximo nivel en el 2016 de US\$ 2 millones.

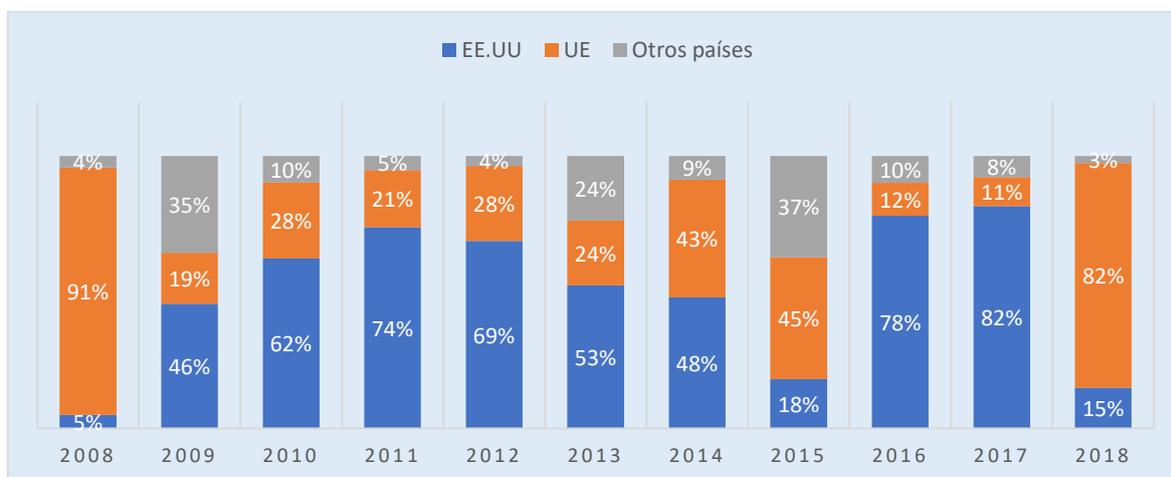
**Gráfico N°7 Evolución total de países con ACP en USD**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Transparencia y Datos Abiertos, ChileCompra

En cuanto a los socios comerciales más importantes en el mercado de las compras públicas entre los periodos 2008 - 2018, el siguiente gráfico muestra que la mayor participación en transacciones en dólares (valores netos) han sido las empresas pertenecientes a los bloques de la Unión Europea y Estados Unidos, abarcando desde los US\$ 10 millones en 2008 hasta los US\$ 172 millones en el 2018 para la UE. Por su parte, para los Estados Unidos se observa que para el 2008 el monto transado fue de US\$ 570 mil hasta alcanzar una máxima participación en 2017 de US\$62 millones.

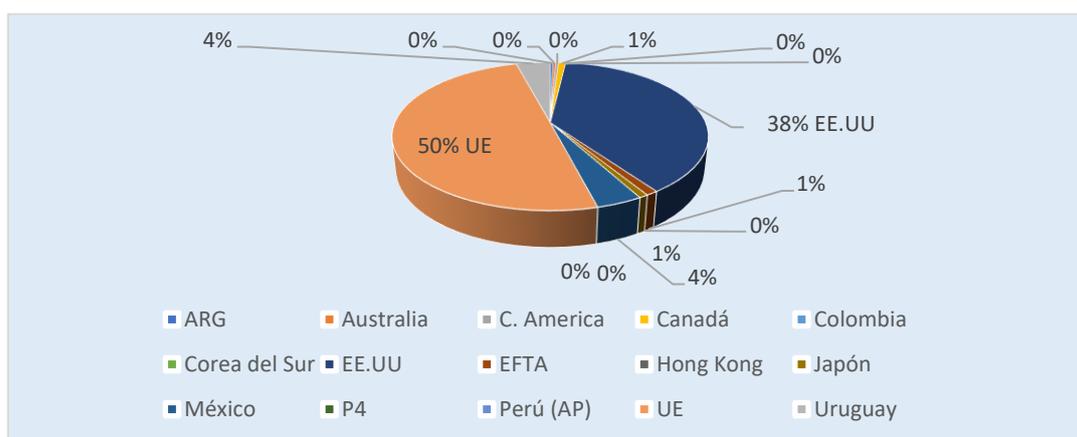
**Gráfico N°8 Evolución en porcentaje de los principales bloques con ACP**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Transparencia y Datos Abiertos, ChileCompra

De manera similar al gráfico N°7, en el gráfico 8 se puede observar que para las empresas de la UE, los periodos 2008, 2015 y 2018 obtuvieron una mayor participación de los totales transados y que correspondió al 91%, 45% y 82% respectivamente, mientras que para las empresas provenientes de los Estados Unidos correspondió a 2011 (74%), 2016 (78%) y 2017 (82%). Por otra parte, para el resto de las empresas de otros países que además poseen acuerdo de compras públicas se puede señalar que solamente el año 2009 alcanzó un 35% y el 2015 un 37%.

**Gráfico N°9 Total participación de empresas con ACP (2008-2018)**

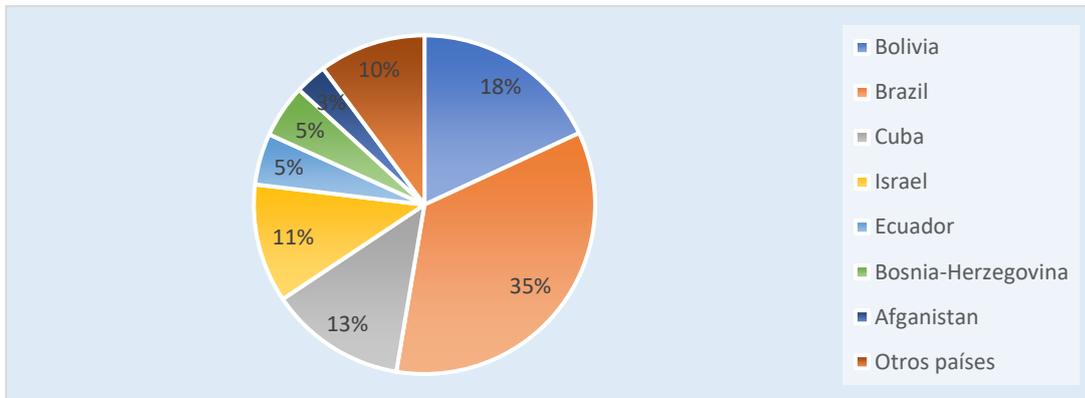


*Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Transparencia y Datos Abiertos, ChileCompra*

En el gráfico N°9, se puede apreciar que con respecto al total de transacciones del 2008 al 2018 (US\$ 531 millones) las empresas provenientes de los países de la Unión Europea (en este caso Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Suecia y Reino Unido<sup>49</sup>) representaron en su totalidad el 50% en sus transacciones, mientras que para los Estados Unidos fue de 38%. Por otro lado, los países Uruguay y México alcanzaron solamente el 4% y otros con 1% son las empresas provenientes de Canadá, los países de la EFTA (Noruega y Suiza) y Japón, siendo la participación del resto de los países muy reducida.

<sup>49</sup> Se ha incluido el Reino Unido debido a que su retirada de la UE entró en vigor el 31.01.2020. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum/>

**Gráfico N°10 Total Participación empresas sin ACP (2008-2018)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Transparencia y Datos Abiertos, ChileCompra

Para el caso de las empresas provenientes de los países sin ACP, se puede apreciar que los que más han transado durante el periodo de 2008- 2018 (US\$ 8,7 millones, valor neto) han sido Brasil (35%), Bolivia (18%) y Cuba (13%).

En cuanto a la participación de otros países (10%) se pueden mencionar: Armenia, China, Haití, India, Israel, Macedonia – Ex República Yugoslava, Nicaragua, Paraguay, Puerto Rico, República Dominicana, Rusia, Turquía, Venezuela y Zaire, siendo sus montos mucho más inferiores.

**Gráfico N°11 Principales Sectores de participación de empresas extranjeras con ACP**



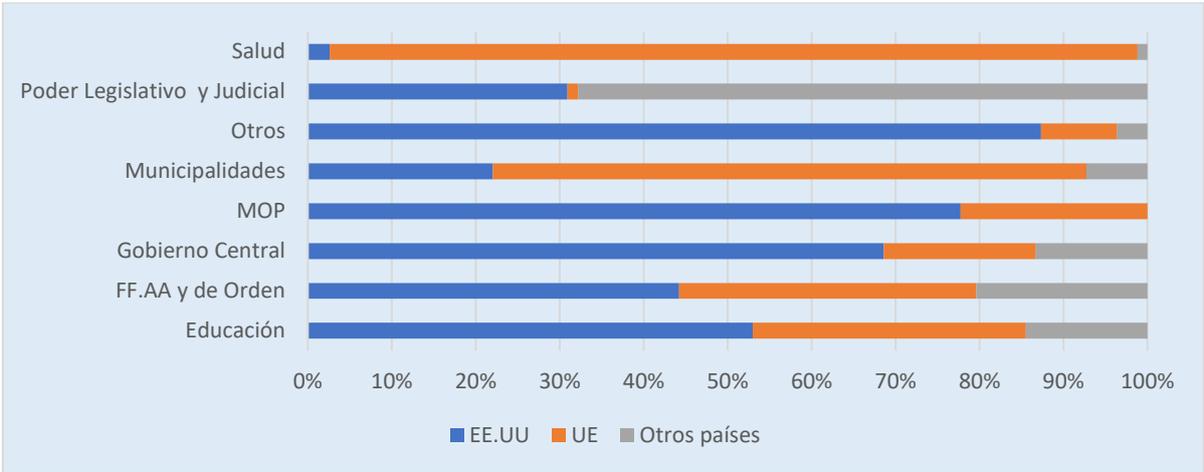
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Transparencia y Datos Abiertos, ChileCompra

Con respecto a los sectores de mayor participación para los países que tienen acuerdos suscritos de contratación pública, los sectores más importantes o de mayor participación como

porcentaje total (gráfico derecho) son: salud, gobierno central y fuerzas armadas y de orden que en suma representan el 38%, 36% y 14% respectivamente.

En relación con la evolución de los periodos 2008- 2018 (gráfico izquierdo) los sectores más característico también han sido el gobierno central, FF.AA y de orden y salud.

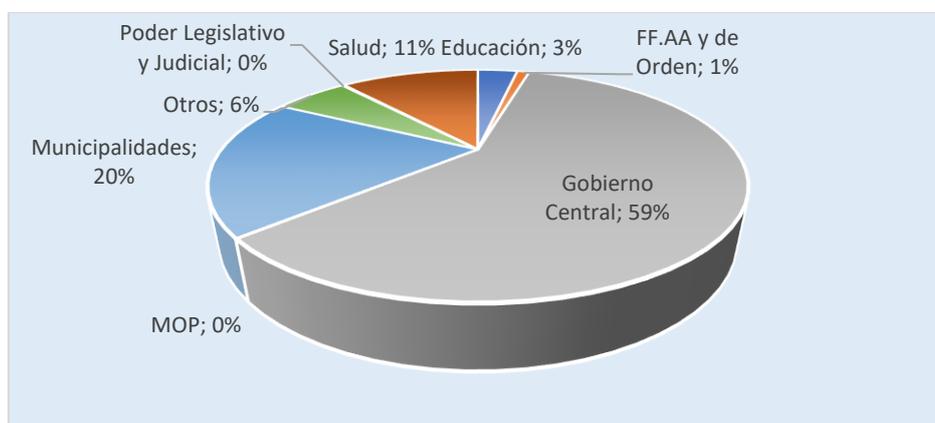
**Gráfico N°12 Sectores de participación de empresas extranjeras de los principales bloques ACP (2008- 2018) en USD**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Transparencia, Datos Abiertos y ChileCompra

En cuanto a los sectores de los principales bloques comerciales para todo el periodo de 2008-2018, se puede apreciar que para los Estados Unidos los de mayor trascendencia son Gobierno central (US\$ 130 millones), FF.AA y de Orden (US\$ 33 millones) y otros sectores (US\$ 18 millones) y para las empresas provenientes de la Unión Europea los de mayor notoriedad son Salud (US\$ 196 millones), Gobierno Central (US\$ 34 millones) y FF.AA y de Orden (US\$ 26 millones). Por otro lado, con relación al resto de los países, entre los sectores más preponderantes se encuentran el Gobierno Central (US\$ 25 millones), Poder Legislativo y Judicial (US\$ 18 millones) y FF.AA. y de Orden (US\$ 15 millones).

**Gráfico N°13 Principales Sectores de empresas extranjeras sin ACP (2008-2018)**



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Transparencia, Datos Abiertos, ChileCompra*

En cuanto a las empresas sin ACP para los periodos 2008-2018 (US\$8,7 millones transados), se puede observar que los de mayor relevancia son Gobierno Central (59%), Municipalidades (20%) y Salud (11%).

En virtud de lo demostrado anteriormente, a pesar de haber una pequeña cantidad de empresas extranjeras que participan en el mercado de compras públicas chileno, la participación extranjera de los todos los países que tienen acuerdos de contratación pública vigentes es muy superior se comparada con los países que Chile no tiene acuerdo. Señálese que esta participación se evidencia creciente, aunque existan barreras a participación extranjera, conforme se analiza en el capítulo siguiente.

### **3. LAS BARRERAS A LA PARTICIPACIÓN EXTRANJERA EN EL MERCADO PÚBLICO CHILENO**

Como mencionado en los capítulos previos, a lo largo de los años, Chile ha firmado diversos acuerdos comerciales que incluyen capítulos de compras públicas (véase tabla N°2), los cuales proponen la eliminación de las barreras a los mercados de contratación pública y favorecer la entrada de empresas y productos extranjeros.

No obstante, de acuerdo al informe de la Comisión Europea sobre una posible modernización del Acuerdo de Asociación entre UE- Chile (EC, 2017), menciona que en agosto de 2016 (información proporcionada del registro ChileProveedores) habían 65.893 proveedores inscritos y sólo una parte muy pequeña correspondió a empresas extranjeras. Además, indicó que de un total de 6.269 nuevos proveedores inscritos en ChileProveedores durante 12 meses entre enero y marzo de 2016, sólo 27 eran proveedores extranjeros (alrededor del 0,5%).

A pesar de que el sistema de compras públicas opera bajo un marco regulatorio único que se basa en los principios de transparencia, eficiencia, universalidad, accesibilidad y no discriminación, siendo uno de los sistemas de contratación electrónica más avanzados de América Latina (Pimenta & Rezai, 2016), como se aprecia en el capítulo anterior (gráfico N°4), el porcentaje de la participación extranjera en el mercado de compras públicas es muy pequeño, siendo que en la mayoría de los años no alcanzó más del 0,9%. En el 2008 alcanzó solamente los USD \$11 millones lo que corresponde al 0,2% de los montos total transados en ChileCompra. Solamente el 2018 alcanza 1,6% del total transado (USD\$ 13 mil millones).

Por lo demás, los datos empíricos muestran que a pesar de la existencia de los acuerdos comerciales, la discriminación de las empresas extranjeras se sigue aplicando a muchos países del mundo. Es más, en el documento de la Cepal “Las Compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con los países Desarrollados” se menciona que a pesar de la creación del Acuerdo de Compras Públicas de la Organización Mundial de Comercio y que el interés en su participación ha ido aumentando tanto a nivel doméstico como internacional, se han encontrado aplicación de políticas restrictivas en el comercio por parte de los Estados y que se relacionan a medidas proteccionistas o discriminatorias. En efecto, señala que aun cuando el mundo de las compras es el mayor demandante de bienes y servicios a nivel mundial, ya que representa el gasto en adquisiciones entre el 15% y 20% de PIB, no ha logrado el mismo nivel de liberalización y dinamismo en el mundo internacional (Araya, 2006).

Considerando este escenario, con el propósito de analizar las barreras a la participación extranjera en el mercado público chileno, en este capítulo se desarrolla un análisis de los tipos de barreras a la participación extranjera en las compras públicas, seguido por un estudio de

la percepción sobre las barreras a la participación en el mercado público chileno y posterior caracterización de las barreras a la participación de las empresas extranjeras en ChileCompras.

### 3.1. Los tipos de barreras a la participación extranjera a las compras públicas

El comercio de bienes y servicios se ha liberalizado ampliamente durante las últimas décadas en todo el mundo. A pesar de la proliferación de acuerdos comerciales internacionales, las compras públicas no se benefician de niveles similares de apertura en los diversos países. La contratación pública es una palanca políticamente sensible en manos de los gobiernos, que a menudo se utiliza para aumentar el consenso político en lugar de lograr la rentabilidad de las compras públicas (Carboni et al., 2017).

Además como proponen los autores en “La Dimensión Internacional de las Compras Públicas” (Rozemberg & Gayá, 2012) muchos países utilizan la contratación pública como un instrumento que sirve para fomentar el desarrollo del empleo nacional, evitar problemas de la balanza de pagos y favorecer a distintos actores locales (PYMES, empresas de sectores determinados, etc.), restringiendo o prohibiendo la participación de los proveedores extranjeros. En este caso, destacan que los instrumentos más utilizados para discriminar en favor de los contratistas nacionales incluyen “preferencias de precios, reservas de mercado, discriminación *de facto* relacionada con los costos o las condiciones de entrada, requisitos de contenido, compensaciones, obligación de asociación con empresas locales, etc”. Otro de los puntos relevantes es la falta de transparencia en los anuncios, los criterios de elegibilidad para participar en concursos, licitaciones y la evaluación, publicidad inadecuada, fijación de plazos breves para la presentación de propuestas, entre otros elementos que muchas veces funcionan como mecanismos de discriminación.

De acuerdo con Pimenta y Rezai (2016), “los principios de la contratación pública, establecidos en el ACP y en la Ley Modelo de la CNUDMI (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, UNCITRAL) sobre la Contratación Pública de Bienes y Servicios, especialmente en lo que se refiere a la no discriminación, han sido configurados por instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros organismos regionales de desarrollo”.

En este sentido, consideran que “la contratación pública discriminatoria se caracteriza por la tendencia de un gobierno, ya sea de manera explícita como implícita, a favorecer a sus propias empresas nacionales en detrimento de las extranjeras”. “La discriminación explícita puede adoptar la forma de requisitos de contenido nacional, en los que las entidades conceden contratos a empresas extranjeras con la condición de que compren componentes a empresas

nacionales; o márgenes de precios preferenciales, en los que las entidades aceptan ofertas de empresas nacionales en lugar de extranjeras, siempre que la diferencia de precio no supere un margen preestablecido” (Pimenta & Rezai, 2016).

Los gobiernos han tendido a aplicar prácticas discriminatorias para lograr una serie de objetivos de política nacional. Por ejemplo, pueden favorecer a las pequeñas y medianas empresas (PYME) nacionales o a las empresas de sectores en declive que no tienen capacidad para competir favorablemente en los mercados de contratación internacionales, dadas sus deficientes técnicas de producción, su reducida escala de producción y su falta de conocimientos técnicos. Los gobiernos pueden querer proteger su respectivo sector de la defensa contratando localmente los servicios de seguridad nacional (Pimenta & Rezai, 2016).

A la inversa, en favor de la apertura y participación de proveedores extranjeros los autores Rozemberg y Gayá (2012) mencionan elementos como la competencia y una mayor eficiencia en la asignación de recursos. Por tanto, un sistema de contratación pública abierto a proveedores de bienes y servicios de todo el mundo, transparente y no discriminatorio favorece la optimización del uso de los recursos y permite a las empresas privadas acceder no solamente a los mercados nacionales de contratación pública, sino también a los del resto del mundo. Asimismo, destacan que una buena política de contratación pública debe comprender cuatro principios: “eficiencia, no discriminación (igualdad de oportunidades para los proveedores a la hora de competir), transparencia (control de la corrupción y aseguramiento de la responsabilidad) y fomento de la inversión y la asociatividad público – privada” (Rozemberg & Gayá, 2012).

Por su parte, los mismos autores destacan que el hecho que los principales proveedores de bienes y servicios a nivel mundial sean provenientes de países desarrollados explica el interés de fomentar la implementación de acuerdos de compras públicas a nivel multilateral, así como también la inclusión de éstas en las negociaciones regionales. En este sentido, “los gobiernos de las economías maduras procuran apoyar a su sector privado en el proceso de inserción internacional, incorporando el acceso preferencial de sus firmas en las compras de gobiernos de terceros a través de las negociaciones bilaterales, regionales y globales” (Rozemberg & Gayá, 2012).

Debido al hecho de la presencia de grandes sumas de dinero, muchas veces los gobiernos favorecen más a las empresas nacionales que a las extranjeras, levantando barreras a las extranjeras, ya sea de manera abierta o encubierta y dependiendo de si la intervención del gobierno en las normas de contratación para limitar la entrada de empresas extranjeras es manifiesta o no. De esta manera, los obstáculos a la contratación pública en el comercio internacional están atrayendo últimamente una atención creciente por parte de los

economistas y los responsables políticos, que desean comprender cómo limitan la libre circulación de empresas y productos entre países. Sin embargo, medir las barreras a la contratación y su impacto en el comercio internacional es un reto, especialmente en el caso de las barreras encubiertas, ya que entonces las acciones o políticas de los gobiernos destinadas a desfavorecer la entrada de empresas extranjeras en las contrataciones locales no son explícitas (Carboni et al., 2017).

Diversos autores han analizado las consecuencias de las barreras en la contratación en la competencia internacional, los flujos comerciales y la estructura del mercado. Entre ellos se menciona a Baldwin, (1970), Baldwin y Richardson, (1972), Miyagiwa, (1991); Bruhlart y Trionfetti (2001, 2004) y Trionfetti, (1997, 2000, 2001). En ello se establece un elemento crucial para determinar si la política afecta o no a la especialización y el comercio internacional: la estructura de mercado del sector económico en cuestión. Plantea si la demanda gubernamental es lo suficientemente grande, una política discriminatoria afectará a la especialización internacional y muy probablemente reducirá el volumen de comercio (véase Trionfetti, 2000 para una revisión) (Carboni et al., 2017).

Otro de los autores son McAfee y McMillan (1989) que demuestran que la discriminación a favor de las empresas locales puede ser óptima si estas empresas tienen una desventaja de costes en comparación con las empresas extranjeras y sólo un número limitado de empresas ofertan por el contrato. Así, la discriminación a favor de las empresas locales puede entonces contribuir a aumentar la presión competitiva en la fase de licitación, reduciendo los costes de contratación de los gobiernos (Carboni et al., 2017).

El documento sobre Contratación Pública en América Latina (Pimenta & Rezai, 2016) señala del mismo modo, la existencia de pruebas de que la práctica de la discriminación en la contratación del sector público es un obstáculo para el comercio y para el uso eficaz de los recursos públicos. Su argumento general, respaldado por las IFI (Instituciones Financieras Internacionales) y el ACP, es que el aumento de la competencia, la mayor calidad y el ahorro presupuestario y de adquisiciones que resultan de la competencia abierta nacional y extranjera conducen a una asignación más eficiente y eficaz de los recursos. Además, las empresas nacionales serán más competitivas y, en última instancia, tendrán la posibilidad de posicionarse en el mercado mundial, lo que a largo plazo supondrá un aumento del empleo. Por último, la no discriminación se considera un mecanismo para reducir el trato preferente y aumentar la transparencia en el proceso de contratación pública (Evenett y Hoekman, 2004).

Por otra parte, estudios han demostrado que la liberalización del comercio está asociada a importantes costes de ajuste para los trabajadores que ocupan puestos de trabajo que compiten con las importaciones (Carboni et al., 2017).

En Colantone, Crinò y Ogliari (2015), se constata que la competencia de las importaciones aumenta sustancialmente la angustia mental, a través del empeoramiento de las condiciones del mercado laboral y el aumento del estrés en el trabajo. Sin embargo, aunque los gobiernos desean discriminar a los proveedores extranjeros para apoyar a las empresas nacionales o por oportunismo político, también desean garantizar que los proveedores locales tengan acceso a los mercados de contratación extranjeros.

Igualmente, como argumentan Rickard y Kono (2013), los gobiernos suelen enfrentarse a las preferencias del dilema del prisionero: quieren discriminar a los proveedores extranjeros en el mercado local y un mercado abierto en los mercados extranjeros, pero prefieren la liberalización mutua al proteccionismo mutuo. Evidentemente, esto crea un espacio para el desarrollo y la aplicación mutua de acuerdos de contratación pública internacionales.

La norma más importante relacionada con la contratación pública es el ACP de la OMC, en el que participan 21 partes, 46 miembros y 35 países observadores (OMC, 2019)<sup>50</sup>. Para el caso de Chile, ha sido observador del ACP-OMC desde 1997, sin embargo a pesar de no ser signatario de éste, (D. ChileCompra, 2017) "las obligaciones relacionadas con las adquisiciones públicas que derivan de los acuerdos internacionales vinculantes han sido adoptadas de manera consistente en las leyes y los reglamentos, y se reflejan en las políticas de adquisiciones."

Por consiguiente, el objetivo del ACP es: "abrir mutuamente los mercados de contratación pública entre sus partes" y favorecer y promover "que se garanticen condiciones de competencia abiertas, justas y transparentes en la contratación pública". La eliminación de estas barreras puede generar beneficios mutuos tanto en términos de eficiencia de la contratación como de oportunidades comerciales.

En cuanto a las implicancias de pertenecer al ACP de la OMC según los autores (Rozemberg & Gayá, 2012) señalan que los países que se adhieren deben realizar cambios en su legislación doméstica sobre contratación pública, las cuales dependen de las características específicas de la normativa nacional preexistente. Los cambios altamente probables que deben modificar tienen relación con la transparencia, provisiones para las licitaciones, solución de controversias, trato nacional y no discriminación. Un ejemplo claro, fue el caso de Jordania que realizó una serie de cambios en su legislación sobre contratación pública con el objeto de una preparación gradual en su adhesión al ACP. Para el caso de Chile, aun cuando no pertenece al ACP de la OMC, ha realizado igualmente importantes modificaciones en su legislación a la actualidad.

---

<sup>50</sup> ACP- OMC Partes, observadores y adhesiones. Último acceso: 5 de mayo de 2019. Disponible en [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gproc\\_s/memobs\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/memobs_s.htm)

Los obstáculos al comercio en los mercados de contratación pública pueden ser de dos tipos: manifiestos y encubiertos. Las **barreras manifiestas** surgen cuando los gobiernos impiden explícitamente la participación en las licitaciones locales de las empresas extranjeras mediante el uso de normas o leyes específicas. Las **barreras encubiertas**, en cambio, surgen cuando los gobiernos intentan obstaculizar la participación de los proveedores extranjeros mediante una acción oculta, aunque la existencia de acuerdos comerciales internacionales eliminaría, en principio, los impedimentos formales a las contrataciones transfronterizas (Carboni et al., 2017).

Un ejemplo se relaciona con los mecanismos de contratación en el marco de programas gubernamentales en los que se induce a los organismos a contratar más a las pequeñas empresas locales con la intención de fomentar el desarrollo de las PYMES que no podrían competir con empresas más grandes. A tal efecto, esta disposición plantea límites a la contratación transfronteriza, ya que las empresas extranjeras de mayor tamaño quedan, de manera natural, excluidas de las licitaciones al considerar que las empresas extranjeras más pequeñas no poseen la capacidad financiera y de gestión para participar con éxito en dichas licitaciones (Carboni et al., 2017).

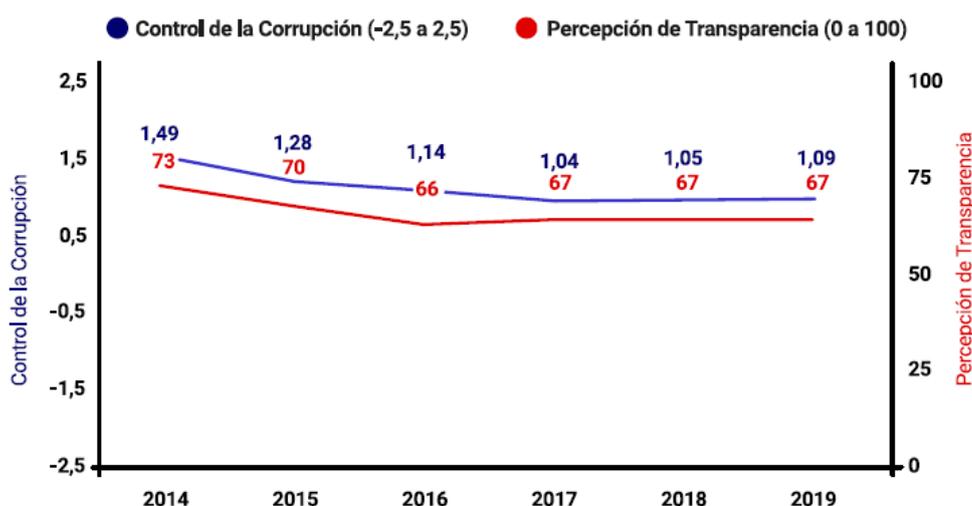
Otro tipo de barrera importante es la **barrera idiomática** (Carboni et al., 2017). Según los resultados de la encuesta realizada en el estudio Ramboll (2011) las barreras lingüísticas resultaron ser uno de los mayores obstáculos para casi el 50,3% de los encuestados. Los documentos de licitación que no están en una lengua internacional común pueden afectar en gran medida a la capacidad de los licitadores extranjeros para entender los requisitos de la licitación, lo que constituye un importante factor disuasorio para la participación. En tanto, la **burocracia** es otra de las barreras que dificulta bastante la participación extranjera en los concursos públicos. En algunas circunstancias, la documentación solicitada para ser aceptación en los concursos públicos incluye certificaciones o permisos específicos que son difíciles de obtener por los proveedores extranjeros. Esto puede aumentar la carga de documentación impuesta a las empresas extranjeras hasta el punto de que la participación en las licitaciones públicas no sea rentable.

En el caso de Chile, el ámbito legal de las compras públicas chilenas se caracterizan por la no discriminación y el trato igualitario a los extranjeros (Meyer & Fath, 2002). Es más, no existe legislación alguna que favorezca a los proveedores chilenos por sobre los extranjeros, y tampoco existe normativa alguna que favorezca los productos “fabricados en Chile” frente a los elaborados en otras regiones del mundo. La Constitución chilena y otras reglamentaciones consagran expresamente la igualdad y condenan la discriminación. Tampoco el tema de la discriminación a los proveedores de bienes no constituye un problema polémico y que recibe tanta atención en otras economías desarrolladas y emergentes.

A la fecha, como mencionado, solamente la Unión Europea actualiza de manera permanente en su sitio web información sobre las barreras en la contratación pública de Chile. En la práctica, los estándares chilenos se encuentran alineados con los internacionales y en general, el acceso a los mercados chilenos no está restringido por las prácticas de contratación pública. No obstante, Meyer y Fath (2002) mencionan que la fijación de **plazos relativamente cortos** para la presentación de propuestas ha constituido una barrera que tiende a afectar de manera adversa más a los proveedores extranjeros que los nacionales, de manera que ha impedido y desalentado no tan sólo la participación de los proveedores chilenos sino que también la extranjera (Meyer & Fath, 2002).

En cuanto a la **corrupción** en las compras públicas se puede establecer que Chile posee un nivel de corrupción (Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de *Transparency International*)<sup>51</sup> bajo como se puede observar en el gráfico de más abajo.

**Cuadro N°2 Control de la corrupción (WGI) e índice de percepción de la corrupción (TI)**



Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial (2020) y Transparencia Internacional (2020).

Fuente: Radiografía de la Corrupción [https://www.chiletransparente.cl/wp-content/files\\_mf/1607614519radiografiadelacorrupcion.pdf](https://www.chiletransparente.cl/wp-content/files_mf/1607614519radiografiadelacorrupcion.pdf)

De acuerdo al informe “Radiografía de la Corrupción” (Contraloría, 2020), Chile posee una buena percepción de transparencia a nivel internacional, ubicándose en el 2019 en el lugar número 26 entre 180 países. Según esta medición, el puntaje de Chile es 67, donde 100 es total transparencia. Cabe destacar que se encuentra en 4° lugar en América después de Canadá (9), Estados Unidos (22) y Uruguay (23). De manera Similar, el indicador de Gobernanza mundial 2019, del Banco Mundial, Chile recibe un puntaje de 1,09 en una escala

<sup>51</sup> IPC – Acceso: 2020. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>

de -2,5, y +2,5, siendo superado en América sólo por Canadá (1,77), Uruguay (1,25) y Estados Unidos (1,22).

Aun cuando Chile se ubica entre los 30 primeros países del mundo en estos rankings y entre los 4 primeros lugares de América, y que además ha realizado importantes reformas en la contratación pública, se observa un estancamiento de percepción la corrupción durante los últimos años y una baja en el indicador de gobernanza mundial lo que deja en evidencia el escaso avance de esta temática en el país. En este sentido según este estudio de la Contraloría (2020) recomienda avanzar en penas efectivas y disuasorias a través del Tribunal de Contratación Pública, de manera de extender el control jurisdiccional a las irregularidades en la ejecución de contratos(Contraloría, 2020).

Por su parte en el documento “Desafíos para el sistema de compras electrónicas chileno” (Burr Ortuzar, 2017) indica algunas dificultades que enfrentan los proveedores más pequeños en el sistema de compras públicas y que se elaboró en base a documentos de la UE (2014), Connell (2014) y ChileCompra (2014) y que además se podría aplicar a las empresas extranjeras que participan en el mercado nacional. Se establecen de la siguiente manera:

- a) **Contratos muy grandes:** la capacidad de las pequeñas empresas para financiar grandes contratos constituye una dificultad, incluyendo tanto la financiación del capital circulante como las garantías de los contratos solicitadas por el gobierno.
- b) **Cierre temporal de mercados por la presencia de Acuerdos Marco:** Los acuerdos marco representan la primera opción de compra que tienen las entidades públicas (excepto para las municipalidades), por lo que en aquellos ítems en las que existen acuerdos, la posibilidad de que los proveedores, que no han sido adjudicados, puedan hacer negocio con la administración puede verse seriamente mermada.
- c) **Requisitos poco claros:** La vaguedad de los requisitos por parte de los clientes implica la imposibilidad de que las empresas más pequeñas y con menos experiencia en la contratación pública puedan presentar su mejor oferta para satisfacer las necesidades de un comprador.
- d) **Normas y requisitos de certificación costosos:** Es muy difícil para las empresas más pequeñas contar con certificaciones, no sólo por los costes directos e indirectos que generan, sino porque su obtención lleva largos periodos de tiempo.
- e) **Acceso insuficiente a la información sobre las oportunidades de negocio:** Uno de los principales problemas de las compras públicas es el relacionado con la información, ya que si la información no es de fácil acceso, las empresas podrían destinar recursos a proveerla, lo que socava gravemente la posibilidad de que las empresas con pocos trabajadores puedan obtener información comercial útil para participar en estos mercados.

- f) **Niveles desproporcionados de cualificación técnica:** Es razonable que los proveedores más pequeños no posean la cualificación técnica estándar establecida por el mercado, por lo que los compradores deben ser cuidadosos y solicitar sólo aquellas cualificaciones que sean estrictamente obligatorias para cumplir con sus objetivos de compra y basar sus requisitos de compra en las necesidades y no en las soluciones para permitir la competencia, la innovación y la renovación de los proveedores.
- g) **Niveles desproporcionados de calificación financiera:** Generalmente asociados a los niveles de liquidez del proveedor que permiten garantizar la posibilidad de operar y responder en caso de incumplimiento del contrato.
- h) **Excesivo énfasis en el precio:** Es posible que el "excesivo" énfasis en el precio sólo signifique que se seleccionen empresas más eficientes y que probablemente no sean una mediana y pequeña empresa.
- i) **Desconocimiento de los procedimientos:** Las empresas más pequeñas tienen menos recursos (empleados, tiempo y dinero) para entender un sistema que está muy regulado por procedimientos, términos y conceptos que sólo se utilizan dentro del sistema de contratación pública. La incapacidad de entender el sistema puede llevar a disminuir las posibilidades de adjudicación por razones diferentes a la eficiencia o la calidad de los productos y servicios ofrecidos por una mediana y pequeña empresa.
- j) **Capacidad y experiencia limitadas en materia de licitaciones:** Las pequeñas empresas suelen tener una vida más corta que las grandes, por lo que tienen menos experiencia en la contratación pública.
- k) **Falta de tiempo para preparar las ofertas:** Debido a las razones ya mencionadas (falta de tiempo, dinero y especialización), es probable que las empresas más pequeñas necesiten más tiempo para elaborar ofertas que se adapten a las necesidades de los compradores públicos.
- l) **Falta de diálogo y retroalimentación con los compradores:** Esto representa un problema para tener una mejor definición de los requisitos y para rectificar los errores formales en los procesos de licitación.
- m) **Excesiva burocracia:** La existencia de procedimientos que implican conocimientos o trámites que obligan a los proveedores a incurrir en los llamados costos de transacción (obligados a presentar personalmente su documentación), atenta contra la posibilidad de que dichos proveedores puedan competir en el mercado de la contratación pública.
- n) **Retrasos en los pagos:** La posibilidad de que las empresas de menor tamaño cubran competitivamente el coste financiero es más débil (tienen menos acceso al crédito, y normalmente los tipos a los que pueden acceder son peores que los de las empresas más grandes).

- o) **Plazos de pago dilatados:** No sólo el incumplimiento de los plazos de pago, sino también la excesiva duración de estos (por las razones anteriormente expuestas) merman la posibilidad de que una pyme pueda ofertar productos y servicios competitivos o participar en las oportunidades de negocio que ofrece Mercado Público. Connell (2014) hace la importante distinción entre los términos y el cumplimiento de los términos. El hecho de que las empresas cumplan los plazos no significa que puedan financiar plazos de pago largos (aunque se sabe que existen).

De la misma manera, en el informe sobre Barreras al Comercio Exterior (Lighthizer, 2018) destaca una serie de irregularidades en el proceso de contratación pública que son comunes en diversos países a pesar de estrictos requisitos legales. Menciona que las licitaciones en la contratación pública pueden ser engorrosas y poco transparentes, lo que plantea el riesgo de que las entidades contratantes manipulen el proceso en beneficio de un proveedor preferido. La **falta de transparencia** es un tema universalmente citado en la participación de empresas estadounidenses que participan en licitaciones en Bulgaria, la República Checa, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Lituania, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia, ya que han expresado proactivamente su preocupación por la falta de transparencia, incluso con respecto a la definición excesivamente estrecha de las licitaciones. Otro de los temas son las barreras lingüísticas y de documentación, y los prejuicios implícitos hacia los proveedores locales y las empresas estatales. El informe de la Comisión de 2014 sobre la lucha contra la corrupción en la UE afirma que la contratación pública de los Estados miembros es uno de los ámbitos más vulnerables a la corrupción (Comisión Europea, 2014)<sup>52</sup>(Lighthizer, 2018).

En lo que respecta a los sistemas de contratación pública en América Latina (Pimenta & Rezai, 2016), éstos se han visto influidos a lo largo de los años, entre otras cosas, por la herencia jurídica de la región. “Los contratos públicos entre el sector privado y el Estado se consideran contratos públicos que se rigen por el derecho administrativo y están sujetos a procedimientos judiciales especiales”. Bajo este legado, “los gobiernos dan un alto grado de importancia a la plena rendición de cuentas de los recursos públicos, tanto de los ingresos como de los gastos” (Ladipo, Sánchez y Sopher, 2009). Por ello, los sistemas de contratación pública en América Latina están dotados de un énfasis en el legalismo, el control y la formalidad de los procedimientos, en contraposición a la toma de decisiones discrecionales, la eficiencia económica, la gestión del riesgo y los objetivos comerciales. Además, la aversión al riesgo es una característica importante de los sistemas de contratación pública

---

<sup>52</sup>Comisión Europea. Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE. Acceso: 03.02.2014. Disponible en: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_es.pdf)

latinoamericanos, lo que provoca un rigor excesivo en la aplicación de las normas que ahoga la competencia y aumenta los costes de hacer negocios con el gobierno.

Otro de los impedimentos de relevancia indicado en el Informe sobre Barreras al Comercio Exterior (Lighthizer, 2018) se encuentra la brevedad de los plazos para la preparación de ofertas, la documentación de licitación es difícil de entender y la opacidad en el proceso de evaluación de las ofertas. De hecho, señala que se han esbozado políticas de contratación pública discriminatorias para favorecer a las empresas nacionales, tal es el caso que en India en el 2015, el gobierno ordenó que el 20% de sus contrataciones públicas se adjudicaran a microempresas y pequeñas y medianas empresas de la India para fomentar las preferencias por los productos manufacturados indios con el fin de promover la iniciativa "Hecho en India". El objetivo de esta medida era facilitar la fabricación local e impulsar la demanda interna de productos fabricados localmente. La Política Nacional de Fabricación de la India exige un mayor uso de los requisitos de contenido local en la contratación pública en determinados sectores (por ejemplo, las tecnologías de la información y la comunicación y la energía limpia). Además, el mismo informe menciona la influencia política en las adjudicaciones, las acusaciones de corrupción oficial, la falta de transparencia, la intervención judicial y los largos retrasos en la toma de decisiones burocráticas se citan habitualmente.

A pesar de lo anterior, el documento no señala para el caso de Chile barrera alguna en este sector para las empresas norteamericanas, siendo que éstas participan en mayor número a nivel local en comparación con otros países.

En virtud de lo anteriormente señalado, al haber revisado de manera exhaustiva los tipos de barreras de los diferentes autores, en el siguiente capítulo se analizará la percepción sobre las barreras en las compras públicas de Chile.

### 3.2. Percepción sobre las barreras a la participación en el mercado público chileno

El análisis sobre las barreras de las empresas extranjeras en el mercado público chileno ha sido profundizado solamente por la Unión Europea<sup>53</sup> (sitio web de la Comisión Europea, Access2Markets). En este estudio europeo se constatan algunas barreras, de acuerdo con el reporte sobre barreras en las Compras Públicas actualizado el 11 de enero de 2021. Entre ellas, menciona: procesos excesivamente burocráticos para ingresar al registro de contratos públicos, dificultades para el reconocimiento de títulos académicos en los trabajadores, las solicitudes requieren muchos documentos notariales (por ejemplo, certificados de buena

---

<sup>53</sup>European Commission (Access2Markets). Último acceso: 28 de mayo de 2021. Disponible en [https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/barriers/details?isSps=false&barrier\\_id=10080](https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/barriers/details?isSps=false&barrier_id=10080)

conducta de los trabajadores, certificación de proyectos anteriores), obtención de RUT. Se necesitan muchos documentos originales como parte del proceso de inscripción en el "registro de consultores", lo cual involucra mucho tiempo y es también difícil para las empresas extranjeras que han trabajado en todas partes del mundo y pueden necesitar presentar documentos originales de varios países. No se reconoce la experiencia de las empresas matrices (Access2Markets, 2021).

El texto además señala que el Reglamento de Consultores del MOP exige, a efectos de registro/licitación, que los consorcios con consultores extranjeros incluyan al menos un consultor nacional con una participación mínima del 30% del valor del contrato (Access2Markets, 2021).

En cuanto a la legislación chilena, el informe menciona que prohíbe, bajo ciertas condiciones, la participación de empresas extranjeras en los procedimientos de licitación. Por ejemplo, el reglamento relativo a las obras públicas del Ministerio de Salud establece disposiciones discriminatorias que dan mayor valor a la experiencia local (80%) que a la experiencia acumulada en el extranjero (20%) (Access2Markets, 2021).

Uno de los temas de gran relevancia, como mencionado anteriormente, es la aplicación por parte del Ministerio de Obras Públicas (MOP, dictamen 22728 de la Contraloría General de la República) no reconoce la experiencia y/o los estudios adquiridos antes del reconocimiento en Chile de un título extranjero. Es más menciona que este dictamen (13.04.2011) sobre el reconocimiento de la experiencia laboral en el extranjero es discriminatoria para los trabajadores extranjeros cuando se aplica en el ámbito de la contratación pública (Access2Markets, 2021).

Otro de los elementos de importancia que se encuentra señalado en el informe de la Comisión Europea sobre una posible modernización del AA entre Chile- UE, destaca que el acceso a ChileCompra está abierto al público previa inscripción como "proveedor" (EC, 2017).

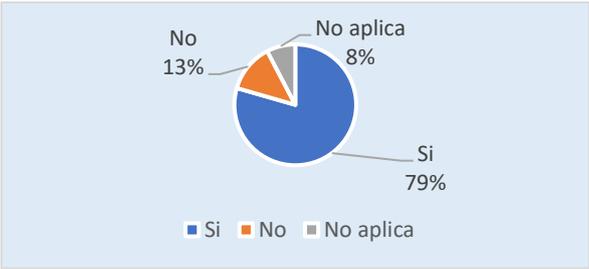
La DCCP (Dirección de Compras y Contratación Pública) mantiene un Registro Nacional de Proveedores de la Administración Pública ("MercadoPublico.cl"), un registro electrónico en el que pueden inscribirse las personas físicas o jurídicas, chilenas o extranjeras no domiciliadas en Chile, que deseen participar en una licitación. El Registro está disponible gratuitamente en la página web de ChileCompra, así como en la de MercadoPublico. El sistema de inscripción en línea para nuevos proveedores se encuentra en una versión bilingüe español-inglés. La solicitud de inscripción en el registro puede realizarse en cualquier momento y confirma la legalidad y la capacidad financiera y técnica de los proveedores, aunque no es un requisito imprescindible para participar en las contrataciones. No obstante, a la hora de adjudicar contratos, las autoridades pueden exigir que los licitadores estén inscritos en el Registro

Nacional ("ChileProveedores"), que precisa un nivel de información y documentación más detallado y tiene un precio acorde con el nivel de ventas de las pequeñas, medianas o grandes empresas. En estos casos, no estar registrado como proveedor puede convertirse en una barrera para acceder al mercado de compras. También señala que los contratos de obras públicas también requieren inscripciones en registros pagados dedicados a contratistas de obras mayores, obras de arquitectos públicos y consultores, llevados por el Ministerio de Obras Públicas, y que también exigen un nivel más detallado de información y documentación que se entrega al Ministerio, incluyendo declaraciones juradas, certificados de experiencia y documentos corporativos (EC, 2017).

Por esta razón y en virtud de lo investigado se ha realizado la "Encuesta sobre Percepción a la Participación de Empresas Extranjeras en ChileCompra"(Véase anexo 1). Esta encuesta tomó como base la información proporcionada a través de transparencia de ChileCompra de que existen 7.125 empresas extranjeras registradas, sin embargo, sólo se logró enviar la encuesta a aproximadamente 4.000 de estas empresas, obteniendo un resultado de 302 respuestas válidas, habiendo sido eliminadas aquellas que fueron respondidas de manera incompleta.

De este total de 302 empresas encuestadas, el 79% son extranjeras de países con los cuales Chile posee Acuerdo de Contratación Pública, 13% no posee acuerdo y el 8% corresponde a empresas chilenas (No aplica) representante de grupos de empresas extranjeras que fueron incluidas en esta investigación (véase gráfico N°14 y 15).

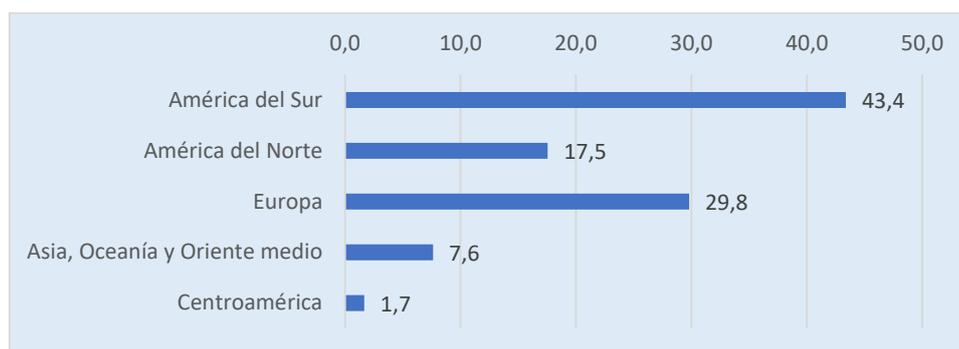
**Gráfico N°14 Encuesta total de empresas extranjeras**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Survey Monkey filtrados en SPSS

El siguiente gráfico muestra los porcentajes de las repuestas de la encuesta agrupado por países, siendo que las empresas que más han respondido la encuesta pertenecen a los países de América del Sur (43,4%), seguido por Europa (29,8%) y América del Norte (17,5%).

**Gráfico N°15 Total de empresas encuestadas por grupo de países (P.1)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Survey Monkey filtrados en SPSS

El gráfico N°16 muestra los principales sectores de las empresas registradas en ChileCompra y que han contestado válidamente la encuesta. Para este análisis, los sectores se han reagrupado con el fin de tener mayor consistencia.

**Gráfico N°16 Sectores de las empresas extranjeras (P.2)**

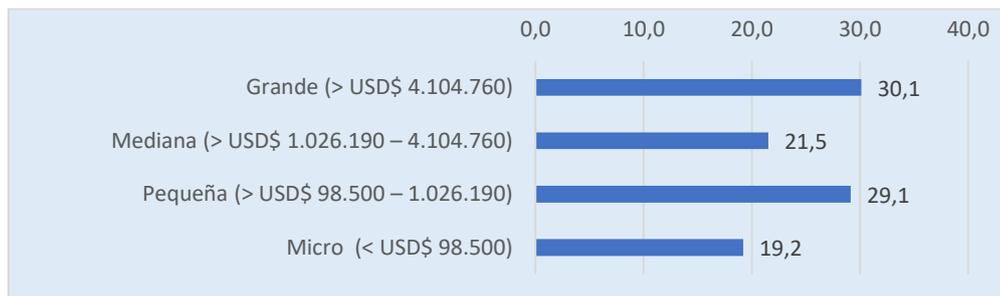


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Survey Monkey filtrados en SPSS

En cuanto a la participación de las empresas extranjeras por sectores, el gráfico indica que los sectores más importantes son “TIC, Softwares, productos computacionales, Distribución, equipos electrónicos, tecnología, bases de datos, telecomunicaciones”, representando el 24,2% de las respuestas; “Asesoría, consultoría, servicios profesionales, y servicios en general”, representan el 23,2% y los sectores “Construcción, diseño, arquitectura, ingeniería, innovación, energía, medioambiente, agua, materiales de construcción” representan el 20,2%.

Por su parte, en el gráfico N°17 a continuación se puede destacar que del total de las empresas de acuerdo con su tamaño, las de mayor relevancia son las grandes con un 30,1% y las pequeñas con 29,1%.

**Gráfico N°17 Tamaño de la empresa (P.3)**



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Survey Monkey filtrados en SPSS*

En lo que concierne al resultado sobre la participación en ChileCompra de las empresas encuestadas, de acuerdo a la pregunta N°4, el gráfico N°18, más abajo, demuestra que del total de las 302 empresas solamente el 41% ha participado en el sistema de compras públicas nacional.

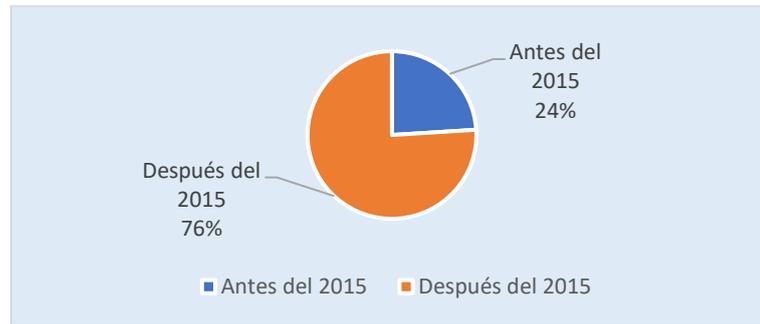
**Gráfico N°18 Participación de empresas extranjeras en compras públicas (P.4)**



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Survey Monkey filtrados en SPSS*

Con el fin de identificar alguna evaluación sobre de las empresas que respondieron positivamente la pregunta N°4, se estableció el criterio de selección: opción 1, cuando participa desde antes del 2015; y opción 2, si participa después del 2015. Este análisis se encuentra basado en el primer Capítulo (La Modernización del Mercado de Compras Públicas en Chile) de esta investigación y que se encuentra detallado más abajo.

### Gráfico N°19 Participación para cambio normativo (P.5)

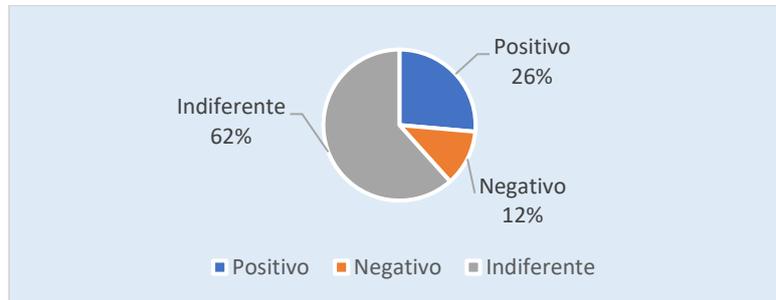


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Survey Monkey filtrados en SPSS

Como señala el gráfico N°19, de las 125 empresas extranjeras que participan en el sistema de compras públicas chileno, el resultado señala que el 24% participa antes del 2015, mientras que el 76% participa después del 2015.

Siguiendo con esta línea investigativa y con el propósito de identificar la percepción del cambio normativo, sobre las 125 empresas que si participan en el mercado público nacional y que proviene de P.5 se estableció la pregunta “Si participa después del 2015, percibe que el cambio normativo es...”

### Gráfico N°20 Percepción empresas cambio normativo (P.6)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Survey Monkey filtrados en SPSS

El gráfico N°20 señala que el 26% de los encuestados percibe los cambios realizados en el 2015 como positivos, el 12% como negativos y el 62% como indiferente.

A tal efecto, y dada la pregunta anterior y con el fin de evaluar el sistema actual de compras públicas, se realizó la siguiente pregunta de investigación: ¿Considera usted que el sistema actual de compras públicas facilita la participación de empresas extranjeras?

### Gráfico N°21 Percepción actual sobre compras públicas (P.7)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Survey Monkey filtrados en SPSS

El resultado de esta interrogante, mostrada en el gráfico N°21 indica que 69% percibe que el sistema actual no facilita la participación a las empresas extranjeras, mientras que el 31% lo percibe que si lo facilita.

A raíz de lo anterior y con el objeto de identificar la existencia de barreras significativas se realizó la siguiente pregunta de investigación: En caso de que su respuesta sea “No” ¿existen barreras relevantes?

### Gráfico N°22 Percepción de barreras relevantes (P.8)

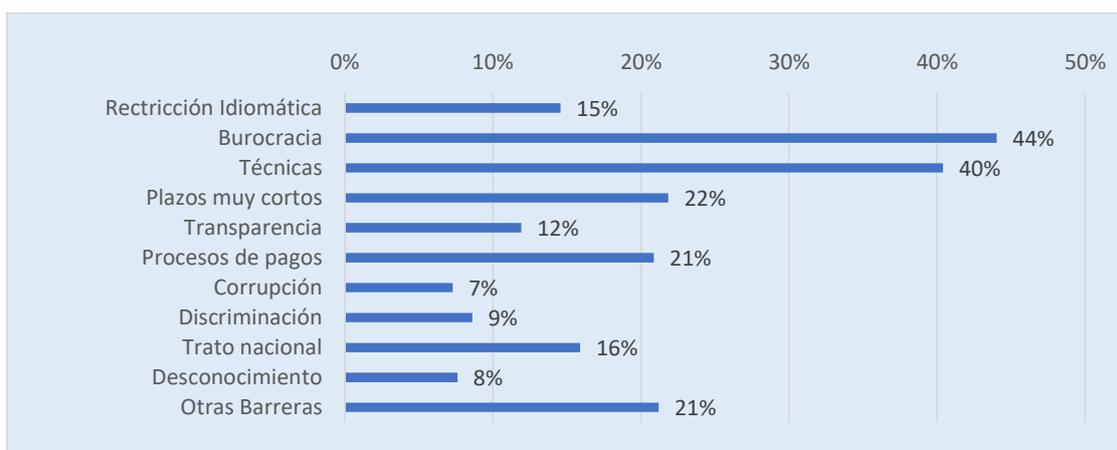


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Survey Monkey filtrados en SPSS

En este sentido, el resultado del gráfico N°22 nos indica que de las 125 empresas que si participan en el sistema de compras públicas el 83% piensa que sí existen barreras relevantes, mientras que sólo el 17% afirman que no hay.

Finalmente, con la intención de caracterizar las barreras presentes, mediante pregunta selección múltiple que indicaba al menos tres alternativas, se enumeraron las siguientes barreras que tanto las empresas que si participan en el mercado de compras públicas como las que no podían indicar. De esta manera, se estableció la última pregunta de investigación, “En este caso, ¿cuáles serían las barreras?”

### Gráfico N°23 Barreras presentes en la participación extranjera (P.9)



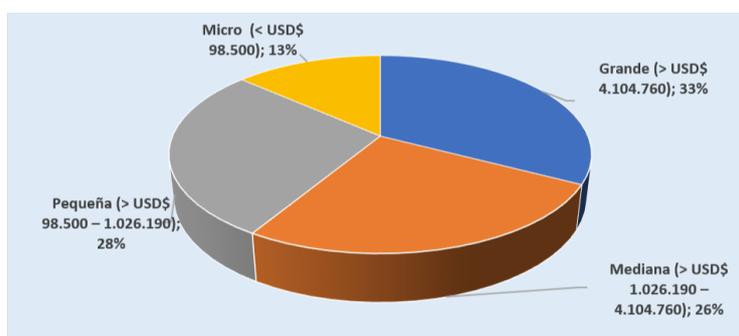
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Survey Monkey filtrados en SPSS

Como se puede apreciar en el Gráfico N°23, las barreras más relevantes para las empresas extranjeras son burocracia con el 44%, técnicas (requerimientos confusos o incompletos) (40%) y plazos muy cortos (22%).

Cabe destacar que esta pregunta fue elaborada para ser respondida por todas las empresas que forman parte de esta encuesta (302), ya sea que participan o no en el sistema actual de compras públicas chileno. Como mencionado anteriormente, ésta proviene de la pregunta N°4 y que para el caso de las respuestas que indicaban que no participan pasaban inmediatamente a la pregunta N°9, como de las que si participan, al haber respondido válidamente las preguntas 4 a la 8. En este punto, como indicado en el gráfico N°22, para este último grupo, el 83% de los encuestados perciben barreras relevantes en el mercado público chileno, mientras que el 17% afirma que no hay.

El gráfico a continuación presenta la percepción de las barreras en cuanto al tamaño de las empresas.

### Gráfico N°24 Percepción de barreras en cuanto al tamaño de empresa

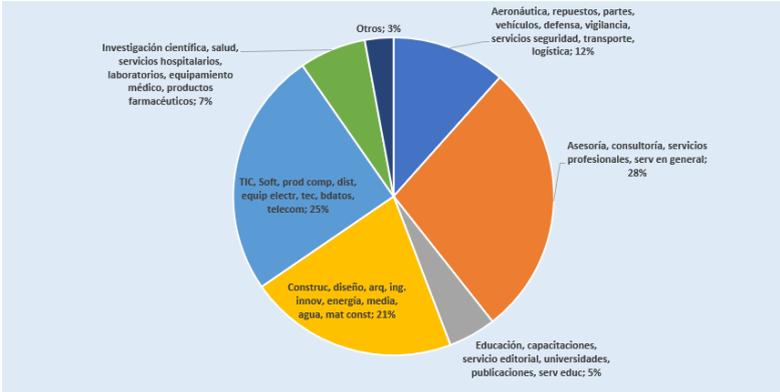


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Survey Monkey filtrados en SPSS

En referencia al tamaño de las empresas que perciben barreras en el mercado de compras públicas chileno se puede señalar que el 33% de las empresas que indicaron este problema corresponde a las más grandes y el 28% son pequeñas. Esto es muy importante, ya que como indica el gráfico N°17 que aborda la pregunta 3, del total de todas empresas encuestadas (302) el 30% son grandes y el 29% son pequeñas.

Por otro lado, en lo que respecta a los sectores de las empresas que más perciben barreras en el mercado de compras públicas chileno se puede señalar que el 28% corresponde a los sectores pertenecientes a asesorías, consultoría, servicios profesionales y servicios en general y el 25% corresponde a los sectores agrupados en TIC, softwares, productos computacionales, distribución, equipos electrónicos, tecnología, base de datos y telecomunicaciones. De la misma manera, en cuanto a la participación total de las empresas por sectores como indicado en el gráfico N°16 el 23% corresponde a los sectores asesorías y 24% a las TIC, conforme se muestra el gráfico N°24 más abajo.

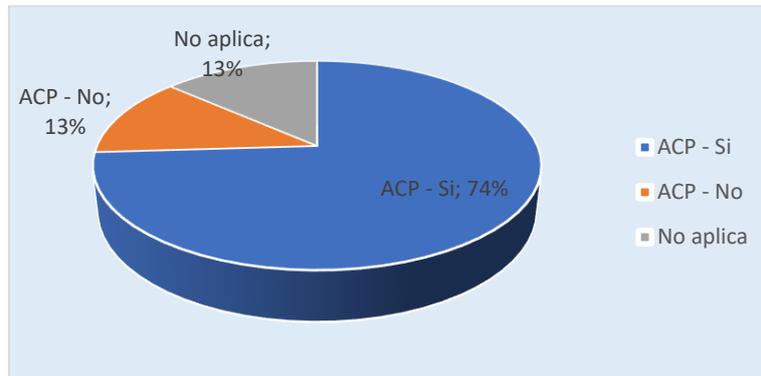
**Gráfico N°25 Percepción de barreras en cuanto al sector de la empresa**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Survey Monkey filtrados en SPSS

Según ilustra el gráfico N°26, en referencia a las empresas que poseen o no acuerdos de compras públicas, el resultado de la encuesta demuestra que las más perciben barreras son aquellas que poseen acuerdos de compras públicas y representan el 74%, correspondiente a un total de 77 empresas.

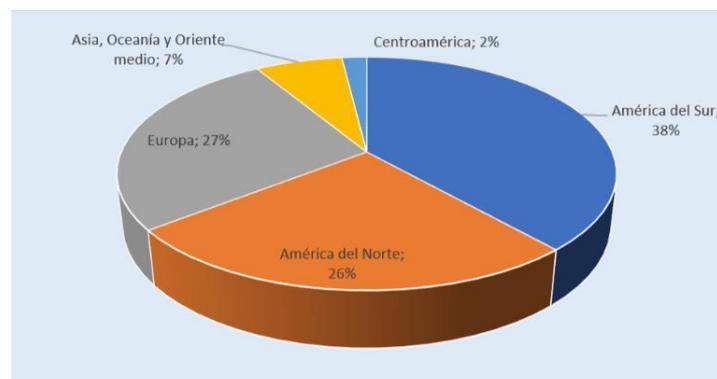
**Gráfico N°26 Percepción de barreras en cuanto a países con y sin ACP**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Survey Monkey filtrados en SPSS

En lo que respecta a la percepción de barreras en los grupos de países se puede señalar que el resultado de la encuesta demuestra que los que más perciben barreras son los países provenientes de América del Sur, representando el 38% y los países de Europa con el 27%, conforme presentado en el gráfico 27.

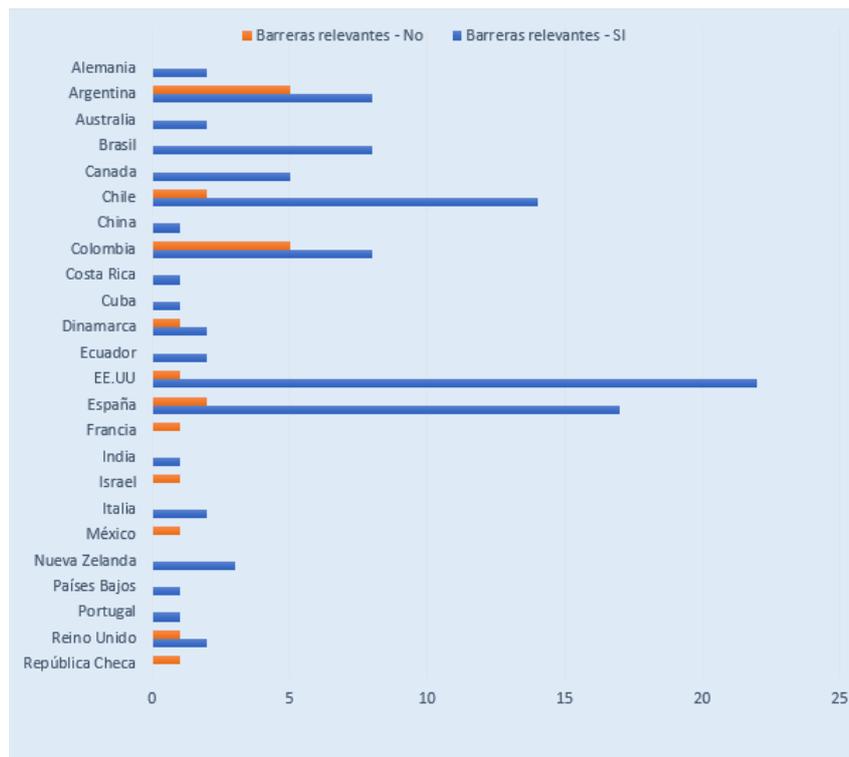
**Gráfico N°27 Percepción de barreras en cuanto a grupo de países**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Survey Monkey filtrados en SPSS

De manera similar, el gráfico 28 demuestra, en lo que se refiere a la percepción de barreras por país, que los que más perciben son las empresas provenientes de Estados Unidos, España, grupo de empresas extranjeras con representación en Chile, Brasil, Colombia y Argentina.

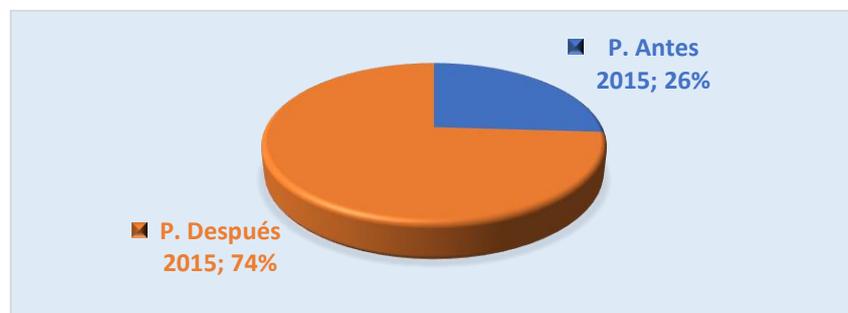
### Gráfico N°28 Percepción de barreras en cuanto a total de países



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Survey Monkey filtrados en SPSS

Para el resultado de esta sección se consideró relevante tomar en consideración las empresas que han participado como proveedores en ChileCompra y que poseen Acuerdo de Compras Públicas (antes y después de 2015). De un total de 95 empresas, los que han considerado como barrera relevante de un total de 77 empresas, 26% corresponde a las empresas que han participado antes del del 2015, mientras que el 74% corresponde a las que han participado después del 2015, como se presenta en el gráfico N°29.

### Gráfico N°29 Percepción de barreras vs participación antes y después de 2015 – ACP

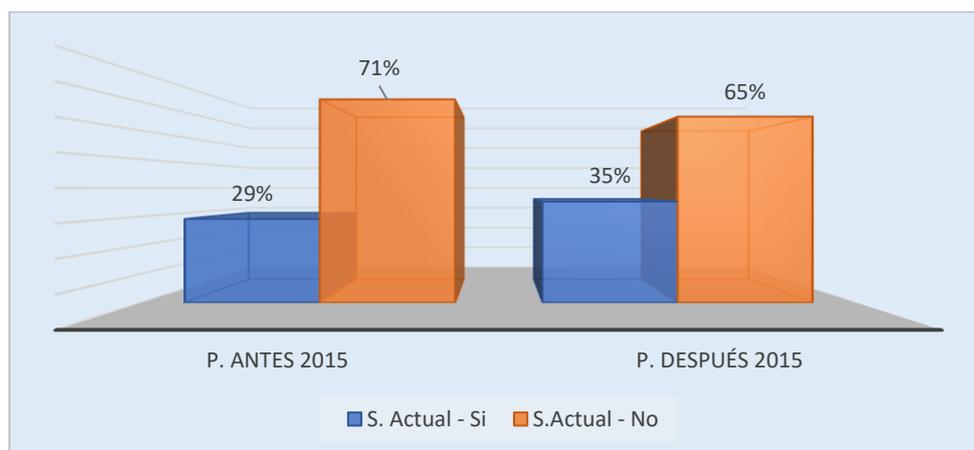


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Survey Monkey filtrados en SPSS

En cuanto a la percepción de empresas que participan antes y después del 2015 y que poseen acuerdo de compras públicas, se estimó que de un total de 24 empresas que participaron

antes del 2015, el 71% considera que el sistema actual de compras públicas no facilita la participación de empresas extranjeras, según ilustrado en el gráfico N°29, de más abajo. En tanto para las empresas que participan después del 2015 de un total de 71 empresas, el 65% considera también que éste no lo facilita.

### Gráfico N°30 Percepción Sistema Actual CP facilita- antes y después del 2015 (ACP)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Survey Monkey filtrados en SPSS

De la misma manera que se encuentra demostrado en los capítulos anteriores al considerar que el sistema de contratación público chileno opera bajo un marco regulatorio único que se basa en “los principios de transparencia, eficiencia, universalidad, accesibilidad y no discriminación, siendo que este sistema de contratación electrónica se ha convertido en uno de los más avanzados de América Latina” (Pimenta & Rezai, 2016), según la encuesta realizada en el contexto de esta investigación, se evidencian algunos resultados característicos.

En primer lugar, una participación muy limitada al considerar el total de 302 empresas solamente el 41% ha participado en el sistema nacional.

En segundo lugar, el fenómeno cambio normativo, según indicó que de ese total el 76% correspondió a empresas que participaron después del año 2015, año en que se llevaron importantes cambios como mencionado en el primer capítulo. Muy a pesar de lo anterior, destaca que sólo un pequeño grupo de empresas consideraron que este cambio normativo era positivo (26%). En este mismo sentido, además el 69% de estas empresas percibieron que la normativa actual no facilita la participación a empresas extranjeras. En tanto, para aquellos países que poseen acuerdos de compras públicas, ya sea para antes o después del

2015, se demostró también que perciben que no facilita su participación, siendo que para antes del 2015 correspondió al 71% y para después del 2015 65%. Estos resultados parecen ser preocupantes, dada la importancia que tiene ChileCompra a nivel internacional. En este punto, parece ser evidente que pese a las continuas modificaciones que ha experimentado el sistema público nacional, los cambios no parecen ser suficiente.

En tercer lugar, la percepción de barreras relevantes que pone en evidencia al indicar que este mismo grupo de empresas percibe su existencia y que corresponde al 83%. En este mismo aspecto, en relación con las empresas que poseen Acuerdos de Compras Públicas en sus Tratados de Libre Comercio y que corresponden a aquellas que han participado en este sistema de contratación pública, el 74%, correspondientes a un total de 77 empresas percibe que además existen barreras relevantes.

Dado que los resultados de esta encuesta posibilitan, junto con el análisis desarrollado a lo largo del trabajo, la comprensión sobre la identificación de las barreras a la participación de las empresas extranjeras en ChileCompra, en la siguiente sección se encontrará abordado su caracterización en mayor detalle.

### 3.3. Caracterización de las barreras a la participación de las empresas extranjeras en ChileCompras

La caracterización de las barreras en la participación de empresas extranjeras en el sector de las compras públicas tiene como referencia en este trabajo: la publicación que realiza la Comisión Europea sobre “Barreras Comerciales” en Access2Markets, el estudio realizado por la Universidad de Bocconi llamado “Barreras a la Contratación Pública: Una Revisión y Patrones Recientes en la UE”(Carboni et al., 2017) y lo establecido en el Capítulo 8, “Desafíos para el sistema de contratación electrónico chileno” (Burr Ortuzar, 2017) que sirvieron para realizar la encuesta sobre las posibles barreras a la participación extranjera en Chile.

En cuanto a la selección de las barreras se tomó en consideración el siguiente recuadro que dice relación a los principales problemas que enfrentan las Pymes en sistema de contratación público chileno que también ha sido abordado en documentos de la Unión Europea (Burr Ortuzar, 2017).

**Tabla N°4 Principales problemas que afectan a los pequeños proveedores en la contratación pública.**

<b>Principales problemas que afectan a los pequeños proveedores</b>	
Contratos muy grandes	Desconocimiento de los procedimientos
Cierre temporal de mercados debido a la presencia de Acuerdos Marco	Conocimientos y experiencia limitados en la preparación de ofertas
Requisitos poco claros	Falta de tiempo para preparar las ofertas
Normas y requisitos de certificación costosos	Falta de diálogo y retroalimentación con los compradores
Acceso limitado a la información sobre nuevas oportunidades de negocio	Excesiva burocracia
Niveles desproporcionados de cualificación técnica	Pagos atrasados (†)
Niveles desproporcionados de cualificación financiera	Plazos de pago prolongados (†)
Excesivo énfasis en el precio	

*Fuente: Tabla tomada de "Chapter 8 – Challenges in Chilean E-Procurement System- A Critical Review"*

El texto menciona algunos problemas que pueden afectar a las pequeñas empresas y que sin lugar a duda han afectado a las empresas extranjeras, como se detallarán más adelante y que además han sido descritas en el Capítulo anterior "Los tipos de barreras a la participación extranjera a las compras públicas."

Dado la anterior investigación y de acuerdo con lo indicado en el gráfico N°23, que caracteriza las principales barreras a la participación extranjera, véase la siguiente tabla con el recuento total de barreras a través de la pregunta de selección múltiple. A este respecto, las más significativas son: burocracia, técnicas, plazos muy cortos, procesos de pagos y otras barreras.

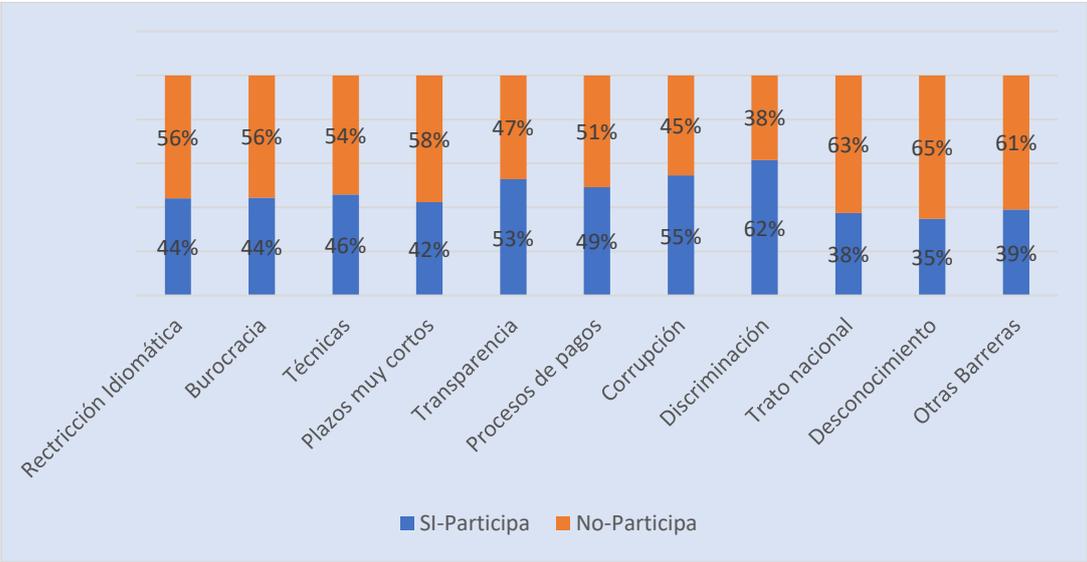
**Tabla N°5 Caracterización de barreras – recuento total**

<b>Barreras</b>	<b>Recuento</b>
Restricción idiomática	44
Burocracia	133
Técnicas	122
Plazos muy cortos	66
Transparencia	36
Procesos de pagos	63
Corrupción	22
Discriminación	26
Trato nacional	48
Desconocimiento	23
Otras Barreras	64

*Fuente: Elaboración propia a través de los resultados obtenidos en SPSS*

Por otra parte, en cuanto al porcentaje de la encuesta para el caso de las barreras identificadas en la participación extranjera (véase, gráfico N°31), el resultado válido de los 302 empresas señala que para el caso de las empresas que si participan en el mercado de compras públicas en Chile las barreras más importantes son discriminación (62%), corrupción (55%) y transparencia (53%), mientras que para aquellas empresas que no han participado perciben como barreras más importantes: el desconocimiento (65%) (se ha reagrupado en los comentarios que establecieron en el apartado “Otras ¿Cuál?” de la pregunta N°9 de la encuesta, siendo que muchas empresas encontraron que una de las barreras era el desconocimiento, la falta de información y comunicación, existiendo problemas de acceso), trato nacional (63%) y otras barreras (61%), las que serán descritas más adelante (k).

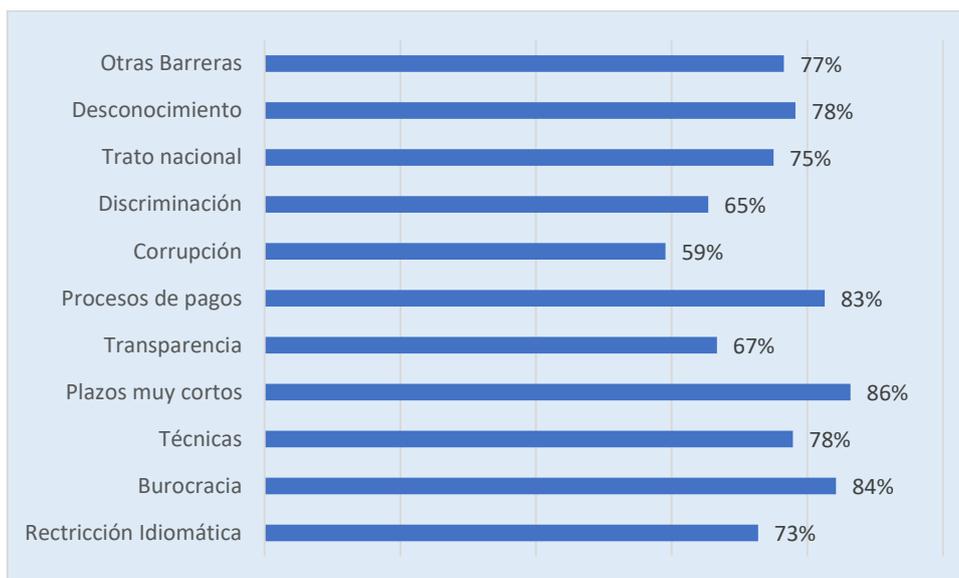
**Gráfico N°31 Porcentaje total de barreras empresas (SI/NO)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Survey Monkey filtrados en SPSS

El gráfico a continuación presenta los porcentajes de obstáculos percibidos por el total de países que tienen Acuerdo de Compras Públicas con respecto a cada barrera percibida.

**Gráfico N°32 Porcentaje total de barreras empresas con ACP**

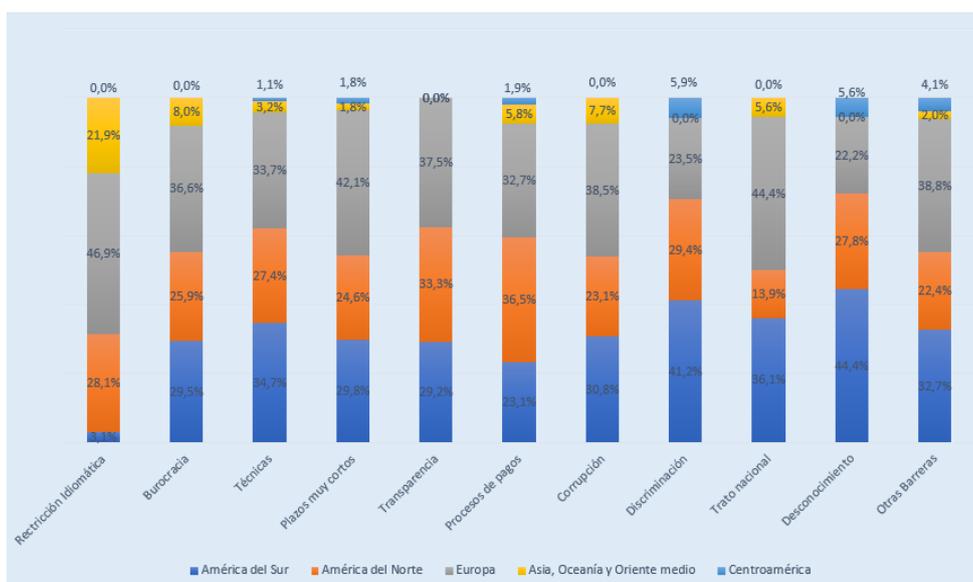


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Survey Monkey filtrados en SPSS

Según detalla el gráfico 32, en relación con aquellos países que poseen ACP se puede mencionar que del total de barreras las más características corresponden a plazos muy cortos con 86% de un total del recuento de 66 para este ítem, burocracia con 84% de un total de 122 y procesos de pagos con 83% de un total de 63 para esta barrera.

El gráfico a continuación presenta los porcentajes de obstáculos percibidos por los grupos de países que tienen Acuerdo de Compras Públicas con respecto a cada barrera percibida.

**Gráfico N°33 Porcentaje de barreras por grupo de países con ACP**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Survey Monkey filtrados en SPSS

En referencia a los obstáculos percibidos por los grupos de países que tienen Acuerdo de Compras Públicas con respecto a cada barrera percibida se examinan las características de cada una de las barreras percibidas.

En lo que se refiere a la **restricción idiomática**, de acuerdo a lo mencionado en (Carboni et al., 2017), esta barrera es percibida como una de las más importantes en la contratación transfronteriza y menciona que de acuerdo a lo establecido en una encuesta realizada para la UE de Ramboll (2011), la barrera idiomática alcanzó un 50% de los resultados. En cuanto los resultados de la encuesta, de un total de 32 puntos para esta elección, se puede inferir que es una barrera relevante para los países de Europa (46,9%) y América del Norte (28,1%). De esta manera se afirma lo mencionado por los autores (Carboni et al., 2017), dado que los documentos de licitación que no están en una lengua internacional común pueden afectar en gran medida a la capacidad de los licitadores extranjeros para entender los requisitos de la licitación, lo que constituye un importante factor disuasorio para la participación.

En materia de **burocracia**, tanto en documentos de los autores ((Carboni et al., 2017) como en (Burr Ortuzar, 2017) se menciona como la existencia desproporcionada de procedimientos que implican conocimientos o trámites que obligan a los proveedores a incurrir en los llamados costos de transacción (obligados a presentar personalmente su documentación). Para mi encuesta significó un impedimento mayor tanto para los países de Europa (36,6%) como los de América del Sur. En relación con lo anterior, esto también atenta contra la posibilidad de que dichos proveedores puedan participar en los concursos públicos, ya que puede incluir certificaciones o permisos específicos que son difíciles de obtener para los proveedores extranjeros. Además, puede aumentar la carga de documentación impuesta a las empresas extranjeras hasta un nivel en el que la participación en las licitaciones públicas no es rentable.

Respecto a las **barreras técnicas** (requerimientos confusos o incompletos), este es uno de los problemas que enfrentan no sólo las empresas extranjeras, sino que también las empresas nacionales más pequeñas, con menos experiencia en el mercado público chileno y que han sido definidas por (Burr Ortuzar, 2017). Éstas dicen relación a los requisitos poco claros o vaguedad, siendo una gran imposibilidad para las empresas al momento de presentar su mejor oferta de manera de satisfacer las necesidades de un comprador. De la misma manera que el caso anterior, esta barrera fue más percibida por los países de América del Sur (34,7%) y Europa (33,7%).

En lo que se refiere a **plazos muy cortos**, la existencia de esta barrera ha sido abordada en el informe sobre barreras al comercio exterior (Lighthizer, 2018) que lo menciona como un gran obstáculo que enfrentan las empresas norteamericanas para la preparación de ofertas, debido principalmente a la brevedad de los plazos. Señala además que la documentación de

las licitaciones es difícil de entender y que existe una opacidad en el proceso de evaluación de las ofertas. Por otro lado, (Burr Ortuzar, 2017) señala que los plazos muy cortos para elaborar las propuestas (para las empresas de menor tamaño, ya sea por problemas de falta de tiempo, dinero y especialización) es un serio obstáculo serio para la participación. Es más, los autores (Meyer & Fath, 2002) mencionan que la fijación de plazos relativamente cortos para la presentación de propuestas han constituido una barrera que tiende a afectar de manera adversa más a los proveedores extranjeros que los nacionales, de manera que ha impedido y desalentado no tan sólo la participación de los proveedores chilenos sino que también la extranjera. En cuanto al resultado de la encuesta esta barrera significó un obstáculo para los países de América del Sur (29,8%) y Europa (42,1%).

En lo que respecta a la **transparencia**, este tema se ha incluido en el estudio debido a que es uno de los principales principios establecidos en los Acuerdos de Contratación Pública con los países extranjeros y que dice relación con que las entidades deben difundir efectivamente las oportunidades de licitación generadas por los procedimientos de contratación pública, mediante la publicación de las medidas de contratación pública, publicación de un aviso de contratación pública futura, información sobre las contrataciones públicas futuras, información pública, uso de medios electrónicos, siendo además, es parte integral de la legislación nacional aplicable en esta materia (véase Capítulo 2.2). Esta barrera ha sido planteada en (Rozemberg & Gayá, 2012) y que la explica, entre otras, como un instrumento utilizado para discriminar a favor de los contratistas nacionales y que la menciona como la falta de transparencia en los anuncios y los criterios de elegibilidad para participar del llamado a concurso, las licitaciones y la evaluación e inadecuada publicidad. En este sentido, en la encuesta significó una barrera relevante para los países provenientes de Europa (37,5%) y América del Norte (33,3%).

En relación a los **procesos de pagos**, esta barrera ha sido planteada en el informe sobre los desafíos para el sistema electrónico de compras (Burr Ortuzar, 2017) y que señala que significa un obstáculo para las empresas de menor tamaño al poseer menos acceso a créditos que lo que normalmente acceden las empresas más grandes. Por otro lado menciona que el hecho que tanto existencia de un incumplimiento de los plazos de pagos como la dilatación de los plazos de pagos impiden a que las empresas de menor tamaño puedan participar de las oportunidades de negocios que ofrece Mercado Público. En este sentido, para la encuesta resultó que esta barrera era más percibida por los países de América del Norte (36,5%) como los de Europa (32,7%).

En lo que concierne a la **corrupción**, su evidencia se puede encontrar en la contratación local y ha sido descrito como una barrera encubierta y se relaciona con posibles vínculos irregulares entre el sector público y privado en el mercado de contratación pública (Carboni et al., 2017).

Por otra parte en el estudio sobre la posible modernización del Acuerdo de Asociación UE-Chile (EC, 2017) menciona que de acuerdo a una investigación realizada por Concha y Anrique (2012) demostró que la reforma a la contratación pública en Chile había aumentado el nivel de transparencia, pero esta mayor transparencia no se encontraba correlacionada con una disminución del nivel de corrupción. En lo que se refiere a la encuesta de investigación esta barrera demostró ser más significativa que para los países provenientes de América del Sur (30,8%) y Europa (38,5).

Sobre la **discriminación**, al igual que la barrera transparencia, y a pesar de que el principio de no discriminación se encuentra consagrado en los capítulos negociados por Chile y en la constitución vigente (Capítulo 2.2), se incluyó en el estudio. La discriminación es un instrumento relevante a la favorecer a los contratistas domésticos al incluir preferencias de precios, reservas de mercado (set asides). La discriminación de *facto* se relaciona con los costos o las condiciones de entrada, requisitos de contenido, compensaciones, obligación de asociarse con empresas locales, etc (Rozemberg & Gayá, 2012). En cuanto al resultado de la encuesta, la discriminación fue mayormente percibida por los países de América del Sur (41,2%) y los de América del Norte (29,4).

Respecto al **trato nacional**, de la misma manera que dicha barrera se encuentra consagrada como principio fundamental en los Acuerdos negociados por Chile, se ha encontrado en la literatura que “las compras gubernamentales se encuentran excluidas de los compromisos de trato nacional como el acceso a los mercados en los acuerdos sobre comercio de bienes y servicios de la OMC” (Rozemberg & Gayá, 2012). Esto se debe a que la apertura en la contratación pública a proveedores internacionales es un tema muy controversial como consecuencia de sus vínculos con la eficiencia del sector público, las políticas sectoriales, la gobernanza y la corrupción. En el caso de la encuesta esta barrera fue más importante para los países de América de Sur (36,1) y Europa (44.4%).

En lo que se refiere al **desconocimiento (falta de información y comunicación, problemas de acceso)**, esta barrera fue adaptada e incluida en la investigación, debido a los diversos comentarios recibidos por las empresas y que también ha sido discutido en informe sobre los desafíos para el sistema electrónico de compras (Burr Ortuzar, 2017). Se relaciona al acceso insuficiente a la información sobre las oportunidades de negocio: Uno de los principales problemas de las compras públicas es el relacionado con la información, lo que socava gravemente la posibilidad de que las empresas con pocos trabajadores puedan obtener información comercial útil para participar en estos mercados. Con referencia a la encuesta esta barrera fue más percibida por los países provenientes de América del Sur (44,4%) y América del Norte (27,8%). Para este caso, los problemas que han enfrentado las empresas, y los cuales han sido reagrupados, se pueden señalar los siguientes:

- Falta de conocimiento desde el comienzo de la licitación al cierre
- Acceso a la plataforma, hay sectores que el IP está protegido y no se puede acceder
- No existe canal alguno en el cual se pueden inscribir y tener una retroalimentación. Si se registra no es claro el proceso para participar para empresas extranjeras, no hay un documento con el proceso y forma de entender de primera mano las modalidades de contratación en la plataforma. Como empresa extranjera no se puede ver si se está hábil o no en el sistema.
- No existe un sistema de alertas para configurar con el fin de determinar si las licitaciones se ajustan a su razón social.
- Falta de oportunidades para el mercado o falta de interés local o concreción a pesar de que han participado en varias ocasiones.
- Poca difusión de plazos y mecanismos de participación.
- No hay un teléfono de contacto para una empresa internacional, el que existe es un teléfono gratuito que solo acceden chilenos. No se puede llamar de manera gratuita desde el exterior. Después de insistir largamente con la página, se encontró un teléfono al que podía acceder, pero nadie te atiende. Se pasan las responsabilidades entre los del call center sin soluciones. Nadie responde ante las dudas.
- Se requiere estar inscrito en el Registro del MOP y otros registros. Al no estarlo, no se puede licitar.
- No existe un mecanismo para recuperar la contraseña, a pesar de recibir en su correo invitaciones para participar en concursos.
- No puede acceder al mercado, debido que los documentos oficiales se encuentran solamente en el idioma de origen (cfr. Barrera lingüística)
- La función "navegar por rubros" no funciona o no se encuentran ofertas interesantes
- No se puede acceder, ya que hay preferencias por los revendedores nacionales en lugar de ventas directas desde EE.UU (cfr. Trato Nacional, discriminación)
- Desconocimiento por parte de los compradores
- Imposibilidad de comunicarse o asesorarse sobre el proceso de registro electrónico, tampoco hay respuesta ante los requisitos de registrarse en ChileCompra. La comunicación es incoherente o inexistente a lo largo del proceso.
- Problemas en la búsqueda de antecedentes locales para la calificación técnica. El proceso es ensuciado, ya que se nota cierta preferencia. Otro de los obstáculos dice relación para insertar productos nuevos que no están en "catalogo" (se debe haber participado en alguna oferta técnica similar a fin de solicitar la incorporación del oferente en este proceso lo cual es un filtro a nuevos oferentes).

- No se informó que era necesario que se cancelara un impuesto y era imposible hacerlo desde su país. Una funcionaria de la entidad que le contrato tuvo que hacer el pago de su bolsillo y la empresa enviarle a ella una transferencia (cfr. técnicas, procesos de pago).
- Se les informó que "era necesario enviar un correo a ChileCompra, para solicitar la adhesión". Enviaron el correo como se pedía, pero nadie contestó. Se insistió varias veces, nunca se recibió respuesta
- Falta de información, parece que los detalles valiosos del proceso de licitación se ocultan sólo para unos pocos seleccionados y con el fin de evitar la divulgación completa del conocimiento al público en general. También parece que la empresa adjudicada ha sido seleccionada previamente antes de que se haga público el proceso de licitación (cfr. transparencia, discriminación)

Respecto a las **otras barreras**: En este apartado se agruparon las que no estaban incluidas en la encuesta y que no pudieron ser reagrupadas en ninguna de las barreras. En cuanto a los resultados de la encuesta y como lo muestra el gráfico las que tuvieron otras dificultades se puede destacar que esta situación en su mayoría pertenece a los países de Europa (38,8%) y los de América del Sur (32,7%). Entre ellas se pueden mencionar:

- Problemas relacionados con los tramites de la gestión de la boleta, la obligatoriedad de la documentación
- Solicitud de antecedentes legales y administrativos
- Sensación de indefensión
- Problemas de capital, precios bajos, sistema bancario, asuntos monetarios
- La homologación documental no existe, para participar de una licitación se pide documentos de existencia exclusiva para empresas chilenas, por ejemplo, todo lo relacionado con el conservador de bienes raíces. Ninguna empresa extranjera posee esa documentación.
- Problema de encontrar socios fiables para la presentación de licitaciones conjuntas.
- La empresa señala tener productos de calidad con todas las certificación EU para instalaciones Mecánicas de HVAC control y varios, pero al no existir un reglamento sobre instalaciones les resulta difícil vender sus equipos en Chile.
- Las licitaciones públicas, antes de que salga el cartel en su mayoría ya están adjudicadas (cfr. transparencia, corrupción)
- No consideran la experiencia en la evaluación, por lo tanto, siempre se está en desventaja

- Documentos administrativos para extranjeros, boletas de garantía, no se hace la equivalencia de documentación requerida a otros países.
- Requerimiento de establecimiento en el país, tasas/impuestos/garantías y avales internacionales; transparencia - en concreto sobre empresas competidoras/informes de valoración
- Impuestos, Chile ha cambiado la legislación recientemente, y normalmente sólo aceptan hacer negocios cuando la empresa tiene una sucursal constituida en Chile y, por tanto, emite facturas chilenas. En resumen, la legislación chilena cobra más impuestos a los chilenos si contratan a empresas extranjeras.
- Criterios de selección subjetivos
- El Acuerdo de Contratación Pública firmado con Chile depende de la aprobación del congreso nacional (Brasil)
- Requisitos de registro profesional que requieren necesariamente la participación sólo con una empresa chilena asociada.
- A pesar de haber participado en licitaciones para la modernización del alumbrado público de forma indirecta - a través de su socio comercial local, no ganan
- Necesidad de tener un representante local con un número de RUT
- Se necesita proporcionar una "Garantía" que sólo puede estar vinculada a una cuenta bancaria chilena. Además, el sistema solo acepta tarjetas de crédito chilenas para el pago.
- Requisitos para tener una oficina/empresa local en Chile - se informó de esto antes de 2015 – no sabe si esto aún es cierto.
- Requisitos técnicos contradictorios, proceso a registrar, fianzas de garantía, entrega de muestras
- Más que el proceso de pago, son las condiciones de pago del mercado nacional las que impiden la participación directa. En general, la mayoría de las empresas de su sector, requieren pago garantizado con carta de crédito o anticipo y pago antes de embarque. Condiciones que no son nunca aceptadas por sus clientes que pagan después de entrega. Por ello, siempre tenemos que pasar a través de un distribuidor local (cfr. procesos de pagos).

Para dar soporte a la encuesta realizada, particularmente a la caracterización de las barreras, se ha realizado **pruebas de hipótesis**, conforme se describe a seguir:

### Test N°1 Barreras significativas (Diferencias significativas < 0,05)

		Participa	
		Si	No
		Count	Count
Barreras	Restricción Idiomática	19	25
	Burocracia	59*	74
	Técnicas	56*	66
	Plazos muy cortos	28	38
	Transparencia	19*	17
	Procesos de pagos	31*	32
	Corrupción	12	10
	Discriminación	16*	10
	Trato nacional	18	30
	Desconocimiento	8	15
	Otras Barreras	25	39

Fuente: Prueba de contraste de hipótesis con datos cruzados en SPSS

En la siguiente prueba se aplicó una prueba de contraste de hipótesis para determinar las diferencias estadísticamente significativas entre las empresas que participan en el mercado de compras públicas. De esta manera se puede inferir que las barreras burocracia, técnicas (requerimientos confusos o incompletos), procesos de pagos y discriminación son las barreras estadísticamente más significativas entre aquellos países que participan en dicho mercado.

### Test N °2de Chi Cuadrado de los grupos de países vs aquellos que tienen ACP

		Acuerdo de Compras Públicas
Grupo de países	Chi-square	52,224
	df	4
	Sig.	,000 <sup>a,b,c</sup>
Results are based on nonempty rows and columns in each innermost subtable.		
*. The Chi-square statistic is significant at the ,05 level.		
b. More than 20% of cells in this subtable have expected cell counts less than 5. Chi-square results may be invalid.		
c. The minimum expected cell count in this subtable is less than one. Chi-square results may be invalid.		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Survey Monkey y cruzados en SPSS

En la siguiente tabla se aplicó el test del Chi Cuadrado y da cuenta que esta tabla es altamente significativa, lo que quiere decir que la distribución de los países que tienen acuerdo de compras públicas entre si y no es distinto por los grupos de países.

Por más que Chile haya demostrado contar con un "sistema de contratación pública de bienes y servicios transparente y eficiente, que hace uso de una plataforma de contratación electrónica" (Organización Mundial del Comercio (OMC), Órgano de Examen de las Políticas Comerciales 2015a, 84), el Banco Mundial haya destacado que Chile es uno de los pocos países (junto con Corea del Sur), donde la presentación electrónica de ofertas se ha convertido en la norma (Grupo del Banco Mundial 2016) y la OCDE haya subrayado el alto grado de integración entre los diversos sistemas que rigen las diferentes fases del ciclo de contratación, logrando un alto nivel de transparencia hacia las partes interesadas, (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) 2013, 200) (EC, 2017), con la encuesta queda demostrado en la actualidad la presencia de barreras relevantes que significan un obstáculo a la participación extranjera en el mercado de compras públicas.

## Conclusión y recomendaciones

Concluyendo, el presente estudio tuvo como objetivo principal el responder la pregunta sobre la cual se encuentra basada esta investigación y que se encuentra relacionado a las barreras que enfrentan las empresas extranjeras en la actualidad en el mercado de compras públicas chileno. En este contexto, se corroboró a través de la encuesta sobre percepción a la participación de empresas extranjeras en el mercado público chileno, la presencia de una diversidad de barreras y que dice relación en mayor medida en que las empresas perciben como más significativa las siguientes barreras: burocracia, técnicas (requerimientos confusos e incompletos), plazos muy cortos, otras barreras y trato nacional. En menor medida se encuentra la restricción idiomática, transparencia, discriminación, desconocimiento (falta de información, comunicación, problemas de acceso) y por último la corrupción.

En cuanto a las otras barreras y que son de gran relevancia se encuentran: problemas en la solicitud de antecedentes legales y administrativos, homologaciones inexistentes, problemas con el sistema bancario, obstáculo para encontrar socios fiables en la presentación de licitaciones conjuntas, problemas que enfrentan las certificaciones de equipos, que las licitaciones públicas se adjudicaban antes de ser publicadas (lo que estaría relacionado con la transparencia y la corrupción), impuestos, que el registro profesional se requiere necesariamente la participación sólo con una empresa chilena asociada, entre otras, planteadas en el capítulo sobre caracterización de barreras.

Un elemento que es importante mencionar es que las empresas brasileñas (18 en total) también han mencionado que constituye una barrera el hecho de que el Acuerdo de Contratación Pública firmado con Chile depende aún de la aprobación del congreso nacional, esto es una barrera importante, ya que no se encuentra contemplado en este estudio.

Por otra parte, en cuanto al análisis y desarrollo durante este estudio de investigación fueron además diversos temas abordados en conjunto para dar respuesta a la pregunta de investigación, pudiéndose concluir lo siguiente:

1. En relación con lo expuesto en el primer capítulo se puede demostrar a través del análisis de la literatura sobre el proceso de modernización de compras públicas, que Chile ha avanzado enormemente desde sus orígenes hasta la actualidad. De hecho, sólo a partir del 2008, fecha en la cual comienza esta investigación, se pueden encontrar datos sobre la participación extranjera, siendo precisamente la razón de haber elegido el periodo de investigación. En la actualidad, considerando este análisis, se puede mencionar que se dispone de un sistema moderno que ha estado enfocado de manera permanente a mejorar la eficiencia en los procesos de adquisiciones. Se evidencia, además que existen sólidos sistemas de control y auditorías representada

por la Contraloría General de la República y además ha estado sometido a constantes evaluaciones, ya sea por la OECD, el BID, entre otros, siendo premiado además de varias oportunidades por organismos internacionales como nacionales, gracias a su búsqueda incesante de alcanzar altos estándares de transparencia y competitividad. Es más, el proceso de modernización de las compras públicas ha conllevado la creación de un sin número de herramientas que han servido de apoyo no solo para las instituciones del sector público al contar con un sistema de registro “Chileproveedores”, un tribunal de contratación pública, un sistema de factura electrónica y una plataforma transaccional Mercado Público, sino que también para los proveedores que participan en él. A este respecto, en el 2018 se lanzó un plan estratégico que influyó enormemente en una nueva modernización de la ley que tuvo lugar en el 2020.

2. Según se observa en el segundo capítulo, por más que la inclusión de acuerdos de compras públicas en los tratados de libre comercio fuera visto como un proceso de expansión económica que han incorporado una serie de principios que evitan la discriminación y barreras dentro del mercado nacional, siendo que el proveedor extranjero posee los mismos derechos jurídicos que otro proveedor local, la participación extranjera fue muy incipiente, alcanzando apenas una participación en relación a los montos transados en ChileCompra que va desde el 0,2% hasta un 1,6%. Con relación a esto, durante toda la década dicha participación fue llevada a cabo por tan sólo un grupo de 899 empresas que tienen ACP y que corresponden en su mayoría a empresas de los países de la UE y los Estados Unidos. En este punto, pese a este pequeño número, es mucho más favorable para aquellos países que poseen acuerdo, ya que para aquellos países que no lo poseen la participación es casi inexistente. En este punto, los Acuerdos de Compras Públicas resultan más beneficiosos al haberse traducido en la obtención de mejores precios, contribuyendo al ahorro y generando mejores condiciones de competencia. Además, a pesar de esta pequeña participación se observó un crecimiento sostenido en el tiempo que logró transar en el sistema electrónico desde los US\$ 11 millones en el 2008 hasta alcanzar los US\$ 209 millones en el 2018. Por su parte, para aquellos países que no poseen un acuerdo de compras públicas esta cifra fue mucho más desfavorable al alcanzar un máximo nivel de US\$ 2 millones en el 2016
3. De acuerdo a lo señalado en el tercer capítulo, y en relación a la aplicación de la encuesta sobre “Percepción a la Participación de Empresas Extranjeras en ChileCompra”, esta investigación evidenció que a reserva de los elementos jurídicos que permiten una mayor apertura para las empresas extranjeras en compras públicas

y que viene respaldada en que, tanto como se indicó en el segundo capítulo, esta participación se encuentra más favorecida para las empresas de aquellos países que poseen Acuerdos de Compras Públicas que para aquellas que no poseen. A tal efecto, conforme con los resultados de la encuesta, se encontró que en la contratación pública chilena existían diversos obstáculos para la participación extranjera. Esta afirmación no sólo se sustenta sobre la base del estudio realizado por la Unión Europea “Access2Markets”, siendo los únicos que han demostrado este tipo de barreras para Chile, sino que también en las repuestas de las empresas.

4. En lo que se refiere al resultado sobre la percepción de las empresas extranjeras en el mercado de compras públicas se evidencia las siguientes conclusiones:

- Las empresas extranjeras que participan en el mercado de compras públicas y que poseen acuerdo suscrito corresponden al 40%, mientras que las que no participan, y que es parte de este mismo grupo, corresponde solamente al 60%. De ese 40% que ha participado en el sistema transaccional corresponde a un total de 95 empresas.
- Para este mismo grupo de empresas y con el fin de medir los efectos del cambio normativo descrito en el primer capítulo de esta investigación, se encontró que el 75% de estas empresas participa después del 2015, pero dichos cambios en la legislación no han sido percibidos de manera positiva, ya sea para las empresas que han participado antes o después del año 2015. Es más, solamente el 27% de estas empresas correspondiente a un total de 26 empresas considera que este cambio ha sido positivo, siendo que para la mayoría ha sido percibido como indiferente.
- En cuanto el análisis de percepción de barreras el 81% de las empresas que han participado en el mercado de compras públicas y que a la vez tienen un ACP consideran que existen barreras relevantes y que corresponde a un número de 77 empresas. Para la caracterización de barreras se puede concluir que plazos muy cortos corresponden al 86% de un total de 66 barreras, burocracia con un 84% de un total de 122 barreras y procesos de pagos 83% de un total de 63 barreras corresponden a aquellas que son percibidas como más significativas.
- En cuanto a la prueba de contraste de hipótesis para determinar las diferencias estadísticamente significativas entre las empresas que participan en el mercado de compras públicas y que viene dado por las siguientes barreras: burocracia, técnicas (requerimientos confusos o incompletos), procesos de pagos y discriminación.



Corrupción (UNCAC) para cumplir mejor sus funciones con las soluciones de controversias establecido en la ley N°19.886.

Gracias a este estudio se ha discutido sobre aumentar la competencia del TCP hacia el conocimiento de las acciones u omisiones ilegales y arbitrarias de los órganos del Estado, que se generan durante la ejecución contractual, así como también, hacia el conocimiento de los problemas suscitados durante cualquier procedimiento de la contratación. Hasta la fecha ha funcionado bien, pero existen grandes limitaciones.

- Mejorar las condiciones de trato nacional. Según la propuesta de la UE, recomienda que para aquellos proveedores establecidos localmente se conceda el trato nacional con respecto a cualquier contratación pública de la parte en su territorio. Para el caso de la encuesta, esta barrera correspondió al 75% sobre un total de 48 puntos. En tanto para la barrera discriminación correspondió a un 65%.
- Reforzar la transparencia en la publicación de los anuncios de licitación, siendo accesibles de manera gratuita, siendo difundido ampliamente y accesible al público, al menos hasta la expiración del plazo indicado en el anuncio y correcta utilización de medios electrónicos para la presentación de ofertas en la mayor medida posible. Para las empresas incluidas en este grupo esta barrera correspondió al 67% de sus preferencias.

Así como en ChileCompra está constantemente capacitando a empresas más pequeñas y de menor tamaño, tal vez podría incluir a las extranjeras, ya que como planteado la barrera del desconocimiento o falta de acceso es de gran relevancia. Muchas no saben qué hacer o cómo acceder a mejores oportunidades. Existe hoy, gracias a los nuevos cambios normativos, la oportunidad de que las empresas de menor tamaño participen de manera asociada, para el caso de cumplir la exigencia de un umbral.

Sin lugar a duda, el sistema de compras públicas en Chile ha logrado grandes avances, pero al mismo tiempo plantea nuevos desafíos. No obstante, todos estos obstáculos invitan a trabajar en mejores acercamientos entre las partes y a profundizar en una mayor participación de empresas extranjeras de manera de tener un comercio más libre, sin discriminación, con mayor transparencia y con más oportunidades para todos.

## Bibliografía

1. Araya, J. (2006). Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados, CEPAL. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4407/1/S2006606\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4407/1/S2006606_es.pdf).
2. Ayala Castro, J. A. (2016). Análisis del estatuto jurídico de compras públicas en Chile y su relación con la normativa y principios de defensa de la libre competencia. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/142390>.
3. Barraza, A. (2006). Sistema Regional de Información sobre Buenas Prácticas de Gestión Pública en América Latina y el Caribe, Flacso Chile (Sipal Online). Disponible en [http://www.flacsochile.org/old\\_sites/sipalonline/practicas/pdf/chilecompra.pdf](http://www.flacsochile.org/old_sites/sipalonline/practicas/pdf/chilecompra.pdf).
4. Biblioteca del Congreso Nacional BCN, C. (1930). Ley 4800, Ley Orgánica de la Dirección de Aprovisionamiento del Estado, Ministerio del Interior. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=24922>.
5. Biblioteca del Congreso Nacional BCN, C. (1989). Historia de la Ley Constitución Política de la República de Chile de 1980 - Artículo 38- Bases generales de la Administración del Estado . Disponible en [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/44163/7/HL\\_Art38.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/44163/7/HL_Art38.pdf).
6. Biblioteca del Congreso Nacional BCN, C. (2018). Historia de la Ley No.19.886.
7. Biblioteca del Congreso Nacional BCN, C. (2021). Constitución Política de la República de Chile. Disponible en <https://www.bcn.cl/formacioncivica/constitucion.html>.
8. Burr Ortuzar, G. (2017). Challenges in Chilean e-procurement system:
9. A Critical Review (Title: Digital Governance and E-Government Principles Applied to Public Procurement) doi:10.4018/978-1-5225-2203-4.ch008
10. Carboni, C., Iossa, E., & Mattera, G. (2017). Barriers to Public Procurement: A Review and Recent Patterns in the EU. Disponible en <https://www.green.unibocconi.eu/wps/wcm/connect/1329c30c-4fb4-426c-a95a-90a211f6a8a0/WP+92+ter.pdf?MOD=AJPERES&CVID=INYg9ZF>.
11. Cepal. (2001). Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1698/1/S338983F437\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1698/1/S338983F437_es.pdf).
12. ChileCompra. (2016). Balance de Gestión Integral 2015. Disponible en [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-147107\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-147107_doc_pdf.pdf).
13. ChileCompra. (2017). Balance de Gestión Integral 2016. Disponible en <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2020/01/BGI-ChileCompra-2016.pdf>.

14. ChileCompra, D. (2017). Evaluación del sistema de compras públicas, metodología MAPS 2016. Disponible en [https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/06/InformeFinal\\_publicado.pdf](https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/06/InformeFinal_publicado.pdf).
15. ChileCompra, D. (2018). Plan Estratégico ChileCompra 2018 -2024. Disponible en <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Estrategico-2018-2024.pdf>.
16. Chilecompra, M. (2016). Normativa de Compras Públicas Ley No. 19.886 y su Reglamento. Disponible en <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/03/reglamento2016-octubre.pdf> *Segunda edición*
17. Contraloría. (2020). Radiografía de la Corrupción: Ideas para Fortalecer la Probidad en Chile - Contraloría General de la República de Chile. Disponible en [https://www.chiletransparente.cl/wp-content/files\\_mf/1607614519radiografiadelacorrupcion.pdf](https://www.chiletransparente.cl/wp-content/files_mf/1607614519radiografiadelacorrupcion.pdf).
18. DAE, M. d. H. (2002). Programa ChileCompra, Dirección de Aprovisionamiento del Estado DAE.
19. Dirección de Compras y Contratación Pública, M. d. H. (2019). Balance de gestión integral año 2018. Disponible en <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/04/BGI-2018-ChileCompra.pdf>
20. Dirección General de Aprovisionamiento, D. (1927). Dirección de Aprovisionamiento del Estado. Disponible en <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/43884/1/252034.pdf>. *Biblioteca del Congreso Nacional*.
21. EC. (2017). Ex-ante Study of a Possible Modernisation of the EU-Chile Association Agreement (European Commission). Disponible en <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c2fa1e63-3c3e-11e7-a08e-01aa75ed71a1>.
22. French Davis, R. (2018). Reformas Económicas en Chile 1973- 2017.
23. Figueroa-Huencho, V., Olavarría-Gambi, M., & Navarrete-Yáñez, B. (2011). Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2006: evidencias a partir de un modelo de análisis. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-14352011000300003&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352011000300003&nrm=iso). 18, 61-99.
24. Fiscalía Nacional Económica, F. (2020). Estudio de Mercado sobre Compras Públicas. Disponible en <https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2020/11/Informe-Final-EM05.pdf>.

25. Hacienda, M. d. (2002). Plan Estratégico 2002 - 2004. Disponible en <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/plan-estrategico-sistema-de-compras-publicas-2002-2004-2.pdf>.
26. Hussmann, K. A. J. I. i. (2004). La promesa de las compras públicas electrónicas: el caso de Chilecompra. Disponible en <http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2017/04/CASO77.pdf>. 54.
27. Jorquera, M. (2019). Compras Públicas y Big Data: Investigación en Chile sobre índice de riesgo de corrupción. *Copyright © 2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 ReconocimientoNoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.*
28. Kotsonis, T., & Masons, P. (2020). Public Procurement, 2020. Lexology, Getting the Deal Through. Contributing Editor Totis Kotsonis, . *Law Business Research Ltd Meridian House, 34-35 Farringdon Street London, EC4A 4HL, U.*
29. Lighthizer, R. E. (2018). 2018 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers - Office of the United States Trade Representative - Executive Office of the President of the United States. Disponible en <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018%20National%20Trade%20Estimate%20Report.pdf>.
30. Meyer, A. D., & Fath, J. M. M. (2002). *Evaluación de las contrataciones públicas en Chile.* Disponible en [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304093615/refor2\\_08\\_meyer.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304093615/refor2_08_meyer.pdf): Centro de Estudios Públicos.
31. OECD. (2017). Public Procurement in Chile: Policy Options for Efficient and Inclusive Framework Agreements. *OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.* doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264275188-en>
32. Pimenta, C., & Rezai, N. (2016). Public Financial Management in Latin America, Chapter 8. Public Procurement in Latin America, IMF e Library. Disponible en <https://www.elibrary.imf.org/view/books/071/22577-9781597822268-en/ch08.xml>. doi:<https://doi.org/10.5089/9781597822268.071>
33. Rodríguez, C. (2013). Análisis y Estudio del Sistema de Compras Públicas, sugerencias de modificaciones normativas, Universidad Alberto Hurtado. Disponible en

<https://repositorio.uahurtado.cl/bitstream/handle/11242/7057/DERRodriguezC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

34. Rozemberg, R., & Gayá, R. (2012). La Dimensión Internacional de la Contratación Pública. Disponible en <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/Doc17%20Compras-Dimension-Internacional.pdf>.
35. Rozenwurcel, G., & Bezchinsky, G. (2011). La economía política de las reformas de los sistemas de compras públicas en América Latina y el Caribe. In: Buenos Aires: Universidad San Martín. Recuperado <http://www.unsam.edu.ar> ....
36. Subrei. (2019). Impacto de los Tratados de Libre Comercio, hacia una política comercial inclusiva. Disponible en <https://www.subrei.gob.cl/estudios-y-documentos/otros-documentos/detalle-otras-fichas-y-reportes/impacto-de-los-tratados-de-libre-comercio-hacia-una-pol%C3%ADtica-comercial-inclusiva-edici%C3%B3n-julio-2019>.
37. Subrei. (2020). Manual explicativo del funcionamiento de los capítulos de contratación pública suscritos por Chile y sus beneficios para proveedores chilenos. Disponible en [https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/eventos/manual-compras-publicas.pdf?sfvrsn=47f67d2\\_4](https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/eventos/manual-compras-publicas.pdf?sfvrsn=47f67d2_4).

## Anexos

### Anexo 1: Encuesta sobre percepción a la participación de empresas extranjeras en ChileCompra en español, inglés y portugués.

#### Encuesta sobre Percepción a la Participación de Empresas Extranjeras en ChileCompra

La información que usted nos proporcione es anónima y confidencial, y será sólo utilizada con el propósito de conocer la percepción de su empresa en este importante sector.

\* 1. País ...

\* 2. ¿A qué sector pertenece su empresa?

Agricultura y pesca

Alimentación y bebidas, servicios alimentación

Asesoría, consultoría, servicios profesionales

Educación, capacitaciones, servicio editorial, universidades, publicaciones

Otro, ¿cuál?

TIC, softwares, productos computacionales, Distribución, equipos electrónicos, tecnología, bases de datos, telecomunicaciones

Investigación científica, salud, servicios hospitalarios, laboratorios

Maquinaria, equipos de construcción

Aeronáutica, repuestos, partes, vehículos, defensa, vigilancia

Comercio al por mayor, prendas de vestir, zapatos

Ingeniería, innovación, Energía medioambiente, agua

Servicios en general

\* 3. ¿Cuál es el tamaño de su empresa? (ventas anuales)

Grande (> USD\$ 4.104.760)

Mediana (> USD\$ 1.026.190 - 4.104.760)

Pequeña (> USD\$ 98.800 - 1.026.190)

Micro (< USD\$ 98.800)

\* 4. Ha participado en mercado de compras públicas chileno <https://www.mercadopublico.cl/>?

Sí

No

Con la tecnología de **SurveyMonkey**  
Ve lo fácil que es **crear una encuesta**

#### Encuesta sobre Percepción a la Participación de Empresas Extranjeras en ChileCompra

\* 5. En caso de ser positivo, participa desde:

Antes del 2016

Después del 2016

\* 6. Si participa después del 2016, percibe que el cambio normativo es:

Positivo

Negativo

Indiferente

\* 7. ¿Considera usted que el sistema actual de compras públicas facilita la participación de empresas extranjeras?

Sí

No

\* 8. En caso que su respuesta sea "No" ¿existen barreras relevantes?

Sí

No

9. En este caso, ¿Cuáles serían las barreras? (Indique al menos 3)

Restricciones Idiomáticas

Burocracia

Técnicas (requerimientos confusos o incompletos)

Plazos muy cortos

Transparencia

Otras, ¿cuál?

Procesos de Pagos

Corrupción

Discriminación

Trato Nacional

Con la tecnología de **SurveyMonkey**  
Ve lo fácil que es **crear una encuesta**

Fuente: Encuesta a través de Survey (Monkey <https://es.surveymonkey.com>)

**Survey About Perception to Participation of Foreign Companies in ChileCompra**

The information provided is completely anonymous and confidential, and will only be used for the purpose of knowing the perception of your company in this important sector. Your opinion is very important to us, so please take 10 minutes of your time to answer this survey.

\* 1. Country..

\_\_\_\_\_

\* 2. What is your company's sector?

Agriculture and fishing  
 Food and beverages, food services  
 Advisory, consulting, professional services  
 Education, training, publishing services, universities, publications  
 ICT, softwares, computer products, distribution, electronic equipment, technology, databases, telecommunications  
 Scientific research, health, laboratories  
 Machinery, construction equipment  
 Aeronautics, spare parts, parts, vehicles, defense, surveillance  
 Wholesale, apparel, footwear  
 Engineering, innovation, Energy, environment, water  
 Service in general  
 Other, which one?  
 \_\_\_\_\_

\* 3. What is the size of your company? (annual sales)

Big (> USD\$ 4,104,760)  
 Medium (> USD\$ 1,026,190 - 4,104,760)  
 Small (> USD\$ 98,500 - 1,026,190)  
 Micro (< USD\$ 98,500)

\* 4. Have you participated in the Chilean public procurement market <https://www.mercadopublico.cl>?

Yes  
 No

**NEXT**

Con la tecnología de  
  
Visa la herramienta en <https://es.surveymonkey.com>

**Survey About Perception to Participation of Foreign Companies in ChileCompra**  
 \* 5. If yes, do you participate?  
 Before 2015  
 After 2015  
 \* 6. If you participate after 2015, do you perceive that the regulatory change is:  
 Positive  
 Negative  
 Indifferent  
 \* 7. Do you consider that the current public procurement regulatory system facilitates the participation of foreign companies?  
 Yes  
 No  
 \* 8. If negative "No", are there any relevant barriers?  
 Yes  
 No  
 9. In this case, what would be the barriers? (indicate 3)  
 Language restrictions.     Short deadlines     Corruption  
 Bureaucracy     Transparency     Discrimination  
 Technical (confusing or incomplete requirements)     Payment processes     National Treatment  
 Other, which?  
 \_\_\_\_\_

**Previous**    **Listo**  
Con la tecnología de  
  
Visa la herramienta en <https://es.surveymonkey.com>

Fuente: Encuesta a través de Survey (Monkey <https://es.surveymonkey.com>)

## Barreiras à Participação Estrangeira no Mercado de Compras Públicas Chileno

Assinalamos que as informações fornecidas são anónimas e confidenciais, e somente serão utilizadas com o objetivo de compreender a percepção de sua empresa neste importante sector

\* 1. País ...

\* 2. A que setor sua empresa pertence?

- Agricultura e pesca
- Alimentos e bebidas, serviços de alimentação
- Assessoria, consultoria, serviços profissionais
- Educação, treinamento, serviço editorial, universidades, publicações
- TIC, softwares, produtos informáticos, distribuição, equipamentos eletrônicos, tecnologia, bancos de dados, telecomunicações/TIC, softwares
- Pesquisa científica, assistência médica, serviços hospitalares, laboratórios
- Máquinas, equipamentos de construção
- Aeronáutica, peças de reposição, peças, veículos, defesa, vigilância
- Comércio atacadista, vestuário, calçados
- Engenharia, inovação, energia, meio ambiente, água
- Serviços em geral

Outro, qual deles?

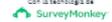
\* 3. Qual é o tamanho de sua empresa? (vendas anuais)

- Grande (> USD\$ 4.104.760)
- Médio (> USD\$ 1.026.190 - 4.104.760)
- Pequeno (> USD\$ 98.600 - 1.026.190)
- Micro (< USD\$ 98.600)

\* 4. Você já participou do mercado chileno de compras públicas <https://www.mercadopublico.cl/>?

- Sim
- Não

Próximo

Com a tecnologia de  
  
Veja mais sobre as pesquisas em <https://www.surveymonkey.com>

## Barreiras à Participação Estrangeira no Mercado de Compras Públicas Chileno

\* 5. Se positivo, sua participação iniciou:

- Antes de 2015
- Depois de 2015

\* 6. Com relação às mudanças regulatórias no mercado de compras públicas em 2015, considera que foram:

- Positivas
- Negativas
- Indiferentes

\* 7. Você considera que o atual sistema de compras públicas facilita a participação de empresas estrangeiras?

- Sim
- Não

\* 8. Se "Não", considera que há alguma barreira relevante?

- Sim
- Não

9. Neste caso, quais seriam as barreiras? (listar pelo menos 3)

- Restrições linguísticas
- Burocracia
- Técnica (requisitos confusos ou incompletos)
- Prazos muito curtos
- Transparência
- Outro, Qual?
- Processos de pagamento
- Corrupção
- Discriminação
- Tratamento Nacional

Anterior

Próximo

Com a tecnologia de  
  
Veja mais sobre as pesquisas em <https://www.surveymonkey.com>

Fuente: Encuesta a través de Survey (Monkey <https://es.surveymonkey.com>)

## **Anexo 2: Premiaciones y Reconocimientos Nacionales e Internacionales**

2003: Ganador del concurso “Challenge Digital Chile 2003” (Fundación Chile País Digital – Diario el Mercurio, Economía y Negocios)

2004 (mayo): Participa en la final de “Stockholm Challenge 2004” (mayor iniciativa a nivel mundial para difundir y evaluar experiencias exitosas en la adopción y desarrollo de las TICS al Servicio de la Sociedad, Suecia).

2004 (sept): la Organización de Estados Americanos (OEA) reconoce a ChileCompra como una de las mejores prácticas en la región en materia de compras y contratación pública electrónica, siendo elegido como líder de la Red Hemisférica de E-Compras y coordinador de dicha Red para el año 2005.

2004: ChileCompra es considerado como una de las mejores prácticas de la región mediante un Informe País elaborado por el Banco Mundial (CPAR - Country Procurement Assessment Review)

2005: Premio al Desarrollo de las TICS 2004 (Asociación Chilena de Tecnologías de Información, ACTI). Se otorga un reconocimiento por “exitosa incorporación de las TICS en el proceso de compras del Estado con un impacto trascendental para el país”.

2005 (agosto): Premio a las Mejores E-prácticas (Centro de Oportunidad Digital de la APEC (ADOC), Taipei, Taiwán). Reconoce la Contribución de ChileCompra al Avance en las Aplicaciones y tecnologías digitales emergentes, así como los beneficios resultantes para el crecimiento de la comunidad en general.

2005 (sept): Premio a los Mejores Sitios Web de Gobierno, en la categoría Servicios Públicos de Chile.

2006 (enero): Premio por promover los trámites público en línea (Gobierno de Chile)

2006 (marzo): Bill Gates destaca caso ChileCompra ante líderes de Gobierno de América (Government Leaders Forum Americas) como único modelo extranjero mencionado entre otros casos provenientes de los Estados Unidos. Lo considera como un ejemplo de cómo grandes cambios tecnológicos permiten desarrollar sistemas de gobierno más eficientes.

Ese mismo año ChileCompra destaca como caso de excelencia en reporte mundial sobre tecnologías de la información (informe del Foro Económico Mundial, World Economic Forum, WEF). Ubica a Chile como el país con el mejor desempeño de la región en Tecnologías de la Información. Se lo reconoce como un sistema que ha alcanzado una reputación mundial por su nivel de excelencia y que se ha convertido en un catalizador para el uso del Internet a

través del país. Además se analiza su experiencia como uno de los casos que han contribuido al desarrollo excepcional de Chile en el ámbito de las TICs.

2006 (mayo) Obtiene el primer lugar en ranking de sitios web estatales en la categoría de sitios transaccionales (Centro de Estudios de la Economía Digital de la Cámara de Comercio de Santiago)

2006 (junio): Obtiene el premio por su aplicación de pago electrónico a proveedores del Estado como una mejor e-práctica en gobierno electrónico (Centro de Oportunidad Digital de la Apec (ADOC) Taiwán) Ese mismo mes reconocido en un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Las tecnologías: ¿un salto al futuro?”.

2006 (octubre): Recibe premio Estrategia (Diario Estrategia). Se destaca a ChileCompra como el mercado de compras públicas que se abre y erige como una tremenda oportunidad para el país por sus principios de gratuidad y no discriminación, siendo un gran aporte para Chile.

2006 (noviembre): Se reconoce el modelo de Gobierno Electrónico de Chile y destaca caso de ChileCompra como el más avanzado de Latinoamérica, tanto por la variedad de servicios que ofrece, como también por el alto grado de usabilidad, eficiencia y transparencia (Informe sobre economía de la información 2006, Conferencia de la ONU para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) )

2007: Premio por servicio público de excelencia a nivel mundial por su aporte al fomento de la transparencia en el servicio público mediante su plataforma transaccional de compras públicas (ONU)

2009: Premio por ser el primer sistema de compras públicas reconocido por el BID

2011: El BID anuncia a Chile como el primer país cuyo sistema de compras públicas fue aceptado para las contrataciones que el banco financia.

2012: Plataforma Analiza gana el Premio Guía Digital en la categoría “Gobierno Abierto”, por promover la participación de los ciudadanos y facilitar su acceso a la información pública en Chile

2013: La Dirección ChileCompra obtuvo el 6° lugar como mejor mediana empresa para trabajar en Chile según el estudio de Great Place to Work® Institute (GPTW), convirtiéndose en el primer y único organismo público en ser galardonado con este premio por segundo año consecutivo. (En el 2012 ChileCompra alcanzó el 10° lugar en este ranking)

2014: Premiación Internacional al Observatorio ChileCompra a la “Innovación en las Compras Gubernamentales” (La Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG)

2014 y 2015: Observatorio ChileCompra recibe un premio internacional a la “Innovación en las Compras Gubernamentales de la RICG.

2017 (marzo): Comunidad distingue a ChileCompra por su avance y promoción al enfoque de género al impulsar la inclusión de las mujeres en este mercado, y aumentar la participación activa de las proveedoras en el sistema (Dirección de Compras y Contratación Pública, 2019)

2018 (junio) Ministerio de Economía otorga Sello ProPyme a ChileCompra por su compromiso con el pago oportuno a los proveedores, el que toma en promedio 6 días desde la emisión de la factura.(Dirección de Compras y Contratación Pública, 2019)

2018 (septiembre): el BID reconoce los avances en materia de enfoque de género en las compras públicas chilenas, desarrollando una guía que contiene un conjunto de propuestas para que los países implementen y monitoreen acciones para la promoción de la participación de la mujer en las compras públicas, y cuya construcción estuvo basada en la experiencia chilena y el trabajo que ChileCompra llevó a cabo en la materia en los últimos años.

2019: ChileCompra recibe el Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público por el aporte a la participación de mujeres en compras públicas.