



FAVORECIENDO A LAS MIPYMES EN COMPRAS PÚBLICAS ¿ES EFICIENTE? ¿ES EFECTIVO?

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Alumno: Nicolás López Reyes
Profesor Guía: Heidi Berner Herrera**

Santiago, julio de 2022

Para Matilda

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo plantea, desde la literatura, una breve manera en la que opera el sistema de compras públicas en Chile, y como es que las empresas de menor tamaño (micro, pequeñas y medianas) pueden favorecerse de este. Para ello se exploran cuáles serían las barreras de entrada en Chile y en otros países, y las soluciones que se han planteado por diferentes Estados, que han escogido desde los inicios, a diferencia de Chile, usar las compras públicas como una herramienta de posible crecimiento para empresas de menor tamaño. Se reconoce limitaciones en cuanto a la información disponible de los efectos de la contratación del Estado de este tipo de empresas, ya que si bien es cierto se demuestra que ayuda a su crecimiento, no es evidente que ayude a su productividad. Se plantea explorar las opciones tomadas por la OCDE al respecto, a fin de nivelar las políticas chilenas a estas.

1. INTRODUCCIÓN

La forma de adquisición de bienes y servicios de los órganos de la administración del Estado está regulada a través de la ley de compras públicas, que establece diferentes mecanismos en que pueden llevarse a cabo dichas adquisiciones. Dentro de estos mecanismos están, las licitaciones públicas y privadas, los tratos directos, convenios marcos y compras ágiles. De acuerdo a la normativa vigente, cualquier empresa, sin importar su tamaño, puede ser parte del universo de proveedores del Estado chileno. Solo necesita cumplir con los requisitos de registro establecidos en la norma y por la Dirección de Compras y Contratación Pública, órgano mandatado por ley para efectos de llevar el registro de proveedores. En cuanto a las compras públicas chilenas, la Fiscalía Nacional Económica, el año 2019, estimó que se ha gastado a través del sistema de compras públicas un 4,6% del PIB, y el 55% de dicho porcentaje se ha ejecutado mediante la modalidad de licitaciones públicas en los últimos cinco años.

En la normativa de compras públicas (Reglamento ley de compras, 2004), existen distintas modalidades de adquisición que siguen distintos procesos administrativos. Las licitaciones son un tipo de procedimiento administrativo de carácter concursal, que requieren de una resolución fundada previa que las disponga, para que, sujetándose a las bases fijadas, los proveedores formulen propuestas, de entre las cuales se selecciona la más conveniente. Si se hace a través de un llamado público, se llama licitación pública. Si operan algunas de las causales de excepción legal a la licitación pública, y se invita a determinadas personas, entonces será una licitación privada. El convenio marco consiste en un procedimiento de licitación pública y contratación realizado por la Dirección de Compras, para procurar el suministro directo de bienes y/o servicios a los órganos del Estado, en la forma, plazo y demás condiciones establecidas en dicho convenio, facilitando los contratos adjudicados a todos los servicios públicos, a fin de que, a través de una plataforma e-commerce estatal (Tienda Convenio Marco, s.f.), puedan seleccionar productos y servicios. Los tratos directos son procedimientos de contratación que por la naturaleza de la negociación debe efectuarse sin la concurrencia de los requisitos señalados para la licitación pública y para la privada. Para que operen, debe concurrir alguna de las causales establecidas en el artículo 10 del reglamento de la ley de compras, tales como: el haber sido declarada una licitación pública y otra privada desiertas previamente, la urgencia, emergencia o imprevisto; la existencia de un proveedor único, entre otras (más causales de trato directo en Anexo 1). Por último, las compras ágiles, consisten una modalidad de compra mediante la cual los órganos del Estado adquieren bienes y/o servicios por un monto igual o inferior a 30 UTM, de manera expedita, mediante el portal www.mercadopublico.cl, requiriendo un mínimo de tres cotizaciones previas.

Al realizar una compra pública, los Servicios Públicos deben regirse por el principio de austeridad, por lo que el control del erario público resulta un elemento determinante en la elaboración de bases de licitación y de contratos públicos. Así, la variable precio, siempre evaluada en las licitaciones públicas, favorece aquellas empresas que pueden ofertar las unidades requeridas a un menor valor (Loader, 2007), en particular a los proveedores de mayor tamaño que pueden reducir costos mediante economías de escala. Por otra parte, dada la obligación legal de estudiar técnica y financieramente las mejores condiciones para las adquisiciones, los órganos del Estado se ven incentivados a elevar las exigencias para las empresas oferentes en adquisiciones más cuantiosas, ya que lo que importa es que la adquisición, que obedece a un fin público, prospere, asegurando la calidad en la prestación de los servicios o el suministro de los bienes. Por último, licitaciones de contratos muy grandes, resultan ser barreras de entrada para empresas de menor tamaño (Patik, 2017). En suma, en ausencia de medidas, las compras públicas pueden tener como efecto no deseado la exclusión de las MIPYMES.

Cabe destacar que no está normado dentro de la ley de compras públicas el que esta deban servir como un instrumento de fomento de desarrollo de empresas de menor tamaño. Sin embargo, la adjudicación de un contrato estatal puede tener efectos en su desarrollo, pues constituye una fuente de crecimiento y economías de escala, entre otros probables beneficios. Existen países que han escogido utilizar sus sistemas de compras públicas no solo para la adquisición de bienes y servicios, sino que además como instrumento de política de fomento para la participación de empresas de

menor tamaño. En dichos Estados se han ejecutado diferentes iniciativas para promover la participación de empresas de menor tamaño, dado que es más difícil para empresas de este tipo adjudicarse contratos estatales. Por ejemplo, se han adoptado medidas como capacitaciones a dueños de MIPYMES, la segmentación de los procesos que requieren de garantías de seriedad de la oferta y/o fiel cumplimiento del contrato, la elección azarosa de oferentes en una base de empresas de menor tamaño, apartar cuotas de compras públicas para MIPYMES, la división de procesos de compra o compras por lote, entre otras medidas. Es más, de los países de la OCDE, el 68% utiliza las licitaciones públicas como instrumento para apoyar a las empresas de menor tamaño. Chile está dentro del 32% que no lo hace (OCDE, 2018). Beneficios derivados de la mayor competencia, de la transparencia de los procesos, y varias otras razones, son fundamentos para determinar la conveniencia de disminuir barreras de entrada para las empresas de menor tamaño en las compras públicas.

En cuanto a nuestro país, para entender la realidad de las compras públicas en relación con las empresas de menor tamaño, es necesario determinar cuánto del mercado representan este tipo de empresas. De esta forma, según el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, y en base a la última Encuesta Nacional de Empleo (2021), las MIPYMES en Chile representan el 65,3% del total de los empleos formales (7.432.926). Además, según reportó el Servicio de Impuestos Internos en 2019, el 98,6% de las empresas del país son empresas de menor tamaño (Molina, 2021). La Fiscalía Nacional Económica ha determinado que, en Chile, el 69% de las empresas de menor tamaño (micro, pequeñas y medianas) han participado en una licitación pública (Fiscalía Nacional Económica, 2020).

Así, según la Dirección de Compras y Contratación Pública, en 2019 se tramitaron 2.271.438 órdenes de compra, con la participación de 112.000 proveedores, siendo el 96% de estas emitidas para empresas de menor tamaño. El monto total de órdenes de compras representan 11.526 millones de dólares. En dicho año, fue posible observar que el 55% del monto total de transacciones fue realizado por el Estado con empresas de menor tamaño, y el 45% con grandes empresas (Mensaje Proyecto de ley, 2021). En cifras más actuales (Dirección ChileCompra, 2022), en el año 2021, de los 91.449 proveedores inscritos en ChileCompra, las empresas de menor tamaño representan el 98% del total, adjudicándoseles un 51,5% del total gastado por los órganos del Estado en dicho año (US\$7.731).

Por otra parte, el reporte de la Encuesta Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2020), documenta la percepción de los expertos respecto a las políticas públicas disponibles como apoyo para el desarrollo del emprendimiento a nivel nacional. De los encuestados, el 73% considera que no hay condiciones favorables para nuevas empresas en la participación de licitaciones con el Estado. Diversos factores pueden explicar la disonancia entre lo normado y lo percibido. Uno de ellos es que la ley de compras públicas se concibió como una herramienta para las adquisiciones del Estado, que busca la eficiencia, aminorando los gastos, y su apertura a ser instrumento de desarrollo de empresas de menor tamaño, ha sido recogido por la vía reglamentaria de la norma y reglamentaria de la Dirección de Compras Públicas.

Ahora bien, pareciera haber una brecha entre la percepción respecto a las posibilidades de participación de las empresas en las compras públicas del Estado chileno. Entonces, cabe preguntarse ¿Han sido efectivas las políticas para bajar las barreras de entradas en las compras públicas para empresas de menor tamaño en compras públicas? ¿Tiene sentido hacer este tipo de fomento productivo con este instrumento? Se revisará literatura publicada al respecto para aproximarnos a una respuesta.

En la siguiente sección discutiremos el problema de las compras públicas y el tamaño de las empresas. En la sección 3 nos concentraremos en la experiencia internacional en razón de las barreras de entrada y las soluciones implementadas. En la sección 4 expondremos sobre espacios de mejoras en Chile respecto de las compras públicas, para finalmente concluir y proponer algunas recomendaciones en el ámbito de promoción de las empresas de menor tamaño vía compras públicas.

2. LAS COMPRAS PÚBLICAS Y EL TAMAÑO DE LAS EMPRESAS

2.1 Situación y dinámica industrial de las empresas de menor tamaño en Chile

Las empresas de menor tamaño (micro, pequeñas y medianas empresas), son de gran importancia para la economía nacional. Para contextualizar, según el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, basándose en la Encuesta Nacional de Empleo del INE, año 2021, 2.774.193 trabajadores en el país realizan sus labores en microempresas (de 1 a 10 trabajadores), las que concentran el 37,3% de los empleos formales, seguida de las grandes (200 trabajadores o más), con el 34,6%, lo que representa a 2.574.977 personas. En tanto, las pequeñas empresas (entre 11 y 49 trabajadores), concentran el 13,1% de los empleos, mientras que las medianas (entre 50 y 199 trabajadores) el 14,9%. Así, en Chile, las empresas de menor tamaño representan el 65,3% (4.857.949) del total de los empleos formales (7.432.926). Además, según reportó el Servicio de Impuestos Internos en 2019, el 98,6% (1.005.366) de las empresas del país son de menor tamaño, mientras que solo el 1,4% son grandes empresas (14.749) (Molina, 2021). En consecuencia, no cabe duda de la importancia de las empresas de menor tamaño en Chile. Esta no es una realidad aislada: en el año 2014, las empresas de menor tamaño representaban más del 99% de todas las empresas y el 60% del empleo total en el sector empresarial no financiero de los países de la OCDE (OCDE, 2018).

Considerando su importancia para la economía nacional y mundial, pareciera ser relevante fomentar a las empresas de menor tamaño, sobre todo teniendo en cuenta que estas son las que más cesan sus actividades (mueren) en el tiempo. Benavente y Külzer (2008) muestran que, en promedio, el 31,3% de las empresas de menor tamaño, a lo largo de 7 años deja de existir (Cuadro 1), a diferencia de las grandes empresas, en que el mismo lapso solo produce la destrucción de un 15% de éstas. Landerretche (2008), al analizar datos del SII, llega a la conclusión de que empresas grandes y productivas son menos probable de ser destruidas, y que las empresas de menor tamaño compuestas por empresarios más pobres pero productivos son más sensibles a shocks y especialmente propensas a beneficiarse del apoyo técnico y de mejoras institucionales en la contratación por parte del gobierno. Por lo tanto, el hecho de adjudicarse una licitación para una empresa de menor tamaño, y, en consecuencia, de recibir un shock de demanda, puede resultar en beneficios para este tipo de empresa.

Cuadro 1
Matriz de transición en porcentaje de creación y destrucción de empresas desde 1999 hasta el 2006.

En t+7	Inactiva	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Muere	Total
En t							
Inactiva	17,14	14,13	1,88	0,28	0,15	66,41	100
Micro	6,25	41,76	4,47	0,18	0,05	47,30	100
Pequeña	7,14	19,55	40,35	5,31	0,73	26,92	100
Mediana	7,40	7,58	16,10	34,05	15,18	19,70	100
Grande	4,95	4,55	5,68	9,61	59,81	15,51	100
Nace	17,18	69,40	11,58	1,42	0,53	0,00	100

Fuente: Benavente y Külzer, 2008

2.2 Razones para impulsar empresas de menor tamaño vía compras públicas

Puede haber una serie de beneficios adicionales. Primero, aumentar su participación en el mercado de contratación pública garantiza un proceso de licitación más competitivo y permite el acceso a una variedad más amplia de soluciones (Davis y Flynn, 2017). Segundo, promueve la innovación (Czarnitzki, et al., 2018). Tercero, incrementa sus posibilidades de inversión (Hebous y Zimmermann, 2016). Cuarto, puede promover el aumento del empleo y la economía local (Trybus, 2014). Quinto, dada la competencia genera menores costos de adquisición (Nakabayashi, 2009). Sexto, ayuda al crecimiento de la empresa o inyecta liquidez a la empresa (Ferraz, et al., 2015), entre otros beneficios. Dichos beneficios son evidencia de lo eficiente que puede ser disminuir barreras de entrada para empresas de menor tamaño en las compras públicas.

Sin embargo, la entrada de las empresas de menor tamaño a las licitaciones públicas no está exenta de barreras que restringen su participación. Las licitaciones públicas son procesos complejos, que no solo consisten en la compra en sí misma, sino que en determinar la necesidad y cuál es el oferente que suple mejor dicha necesidad, al mejor precio en el mejor tiempo de entrega, de acuerdo con los parámetros de calidad exigidos según las bases de licitación, mientras se asegura que todo se hace de acuerdo con la mejor y más transparente manera posible (OECD, 2015).

2.3 Barreras de entrada para las empresas de menor tamaño en las compras públicas

La literatura al respecto ha tratado de determinar cuáles son esas barreras de entrada. Así, numerosos trabajos se han pronunciado al respecto, siendo el de Loader (2013) uno de los más completos, dado que analiza más de 50 artículos concluyendo de su examen, la existencia de distintas barreras de entrada en países tales como EUA, Inglaterra, Irlanda, Finlandia, entre otros (Cuadro 2). De todas las barreras, las dos que se han citado con más frecuencia en la literatura, son las relativas a demandas prohibitivas de recursos impuestas a las empresas que participan en el proceso de licitación de contratación pública, o sea, el costo y el tiempo que conlleva preparar la oferta, y el impacto adverso para los pequeños proveedores del uso de contratos que involucran volúmenes fuera de alcance para la mayoría de las pequeñas empresas, ya que estas no tienen, individualmente, la capacidad necesaria para satisfacer los requisitos del contrato.

Liao et al. (2017), investigando sobre las barreras de entrada en Canadá, EUA, la Unión Europea, entre otros, llegan a conclusiones parecidas a las de Loader (2013). No obstante, su mayor énfasis respecto de las barreras de contratación de empresas de menor tamaño, y más votadas en las encuestas respectivas, son la complejidad del proceso de contratación y las dificultades de oportunidades de contratación. Los autores al analizar el sistema canadiense de compras públicas, y usando para ello la encuesta de financiamiento y crecimiento de las pequeñas y medianas empresas de 2014, revisando las variables de la complejidad del proceso de contratación, las dificultades para encontrar oportunidades de contratación, los altos costos del proceso de contratación pública, las largas demoras en recibir los pagos, las dificultades de cumplir con los requerimientos de los contratos, y la dificultad de proveer todos los servicios requeridos, concluyeron que depende del sector de la industria, cuáles son las barreras percibidas como más determinantes.

Cuadro 2
Barreras de entrada empresas de menor tamaño

CATEGORÍA	BARRERA ASOCIADA
A1 Ambiente del sector público	
Política	(1) Objetivos competitivos de licitaciones, con falta de prioridades claras (2) Racionalización de proveedores que lleva a una base de proveedores reducida y a la marginación de los pequeños proveedores
Cultura	(3) Actitud de aversión al riesgo (4) Actitudes favorables a las grandes empresas
Organización	(5) Los procesos delegados producen complejidad, confusión e inconsistencia.
A2 Proceso de contratación del sector público	
(1) identificar las oportunidades disponibles	(6) Inhabilidad para determinar el contrato apropiado (7) Falta de conocimiento sobre procedimiento y oportunidades
(2) Determinar los requisitos del contrato y decidir si licitar o no	(8) Tamaño del contrato – volumen prohibitivo (9) Duración del contrato prohibitiva (10) Incertidumbre del trabajo dentro de un contrato marco
(3) Tomar parte en el proceso de licitación	(11) Dificultades para entrar en la lista de proveedores aprobados (12) Necesidad de demostrar experiencia
Alternativamente: (a) Procedimiento abierto: devolución de la oferta en la fecha establecida	(13) Requerimientos de recursos prohibitivos asociados con la preparación de ofertas: costo y tiempo
(b) Procedimiento restringido: Proceso en dos etapas: etapa de precalificación y de invitación a participar en licitación	(14) Requisitos demasiado prescriptivos (15) Burocracia (16) Falta de profesionalismo de licitantes: falta de entrenamiento y de expertis técnica
(4) Contrato ganado en base de valor por dinero	(17) Definición restringida de valor por dinero/enfoque de costo
(5) Resultado del proveedor: éxito; contrato adjudicado; falla; retroalimentación a pedido	(18) Proceso de pago lento (19) Falta de feedback
B Sector de empresas de menor tamaño	
Capacidad	(20) Falta de recursos apropiados (gerencia, administración, marketing, legal, etc.)
Habilidades	(21) Mala finalización de las ofertas
Actitud	(22) Falta de estándares requeridos (23) PYMES reacias a participar en procesos que se consideran injustos

Fuente: Loader (2013)

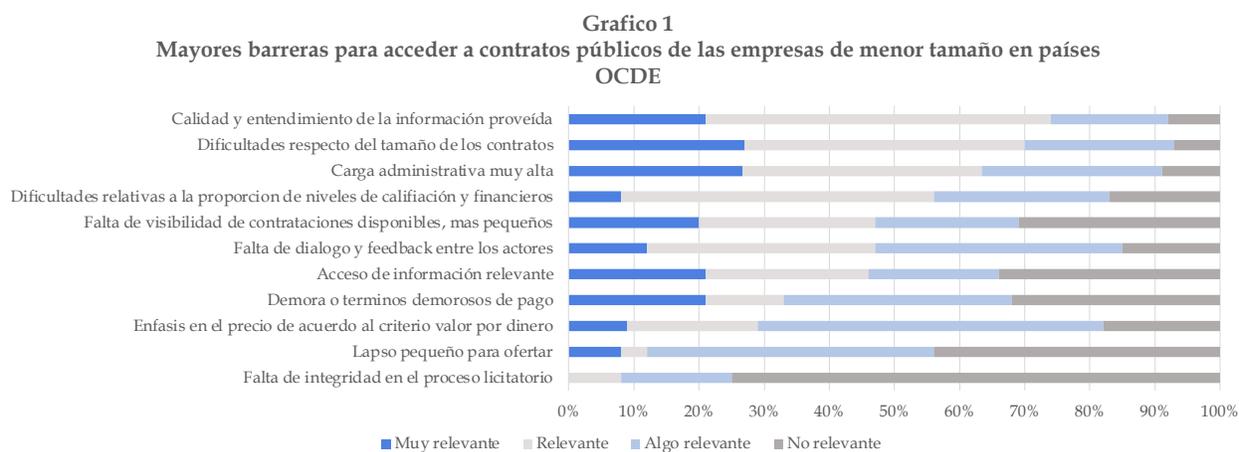
2.4 Barreras de entrada en Chile y en países OCDE

Burr et al. (2017), investigaron las barreras de entrada que han afectado a las empresas de menor tamaño en las licitaciones públicas chilenas. Determinaron como tales: 1) Contratos muy grandes; 2) Falta de conocimiento sobre procedimientos; 3) Cierre temporal de los mercados mientras rijan los convenios marco; 4) Experiencia y habilidades limitadas preparando ofertas; 5) Requerimientos poco claros; 6) Falta de tiempo para preparar las ofertas; 7) Criterios costosos y requerimiento de certificaciones; 8) Falta de diálogo y retroalimentación entre compradores y oferentes; 9) Acceso a información limitada de nuevas opciones de negocios; 10) Burocracia excesiva; 11) Niveles desproporcionados de calificación técnica; 12) Demora en los pagos; 13) Niveles desproporcionados de calificación financiera; 14) Plazos de pago prolongados; 15) Énfasis excesivo en el precio. Según los autores, la mayoría de estas barreras ya fueron resueltas (vía normativa), quedando solo dos por ser

tratadas, a saber, la barrera relativa a los criterios costosos y requerimiento de certificaciones, y el énfasis excesivo en el precio.

Además, los autores llegan a dos conclusiones: 1) La probabilidad de adjudicar una empresa de menor tamaño en una licitación pública disminuye a medida que aumenta el valor de la licitación, y; 2) La probabilidad de adjudicar a una empresa que propone un menor precio, aumenta en la medida que aumenta la ponderación del precio en los criterios de evaluación de las ofertas. Es suficiente incrementar la ponderación del precio en un 1% para disminuir la probabilidad de adjudicación a una empresa de menor tamaño.

En párrafos anteriores, se estableció las barreras de entrada más comunes para empresas de menor tamaño, tanto desde la literatura, como también desde la realidad nacional. Las barreras identificadas y mencionadas son consistentes con los hallazgos de la OCDE (2017), a través de la encuesta realizada en 26 países llamada “Encuesta sobre uso y estrategia de las licitaciones públicas para apoyar a las PYMES, OCDE” (Grafico 1).



Fuente: OCDE (2017)

No cabe duda de la importancia de las PYMES para el desarrollo de la economía de los países y para el desarrollo del empleo. Tampoco cabe duda de que son empresas frágiles, sometidas a las condiciones del mercado, y que conviene protegerlas y propender a su crecimiento. Una de las herramientas que es posible utilizar para ayudar a su consolidación son las compras públicas. Sin embargo, las empresas de menor tamaño enfrentan una serie de barreras de entrada en el mercado de las compras públicas que hacen restrictiva su participación. Distintos países al usar las compras públicas como instrumento de apoyo a las PYMES, como veremos en los capítulos siguientes, han intervenido en el desarrollo de las adquisiciones estatales, generando diversos remedios a las barreras esbozadas. Sin embargo, como también veremos, no resulta tan claro cómo es que la disminución de dichas barreras resulta en garantizar una mayor participación de este tipo de empresas, y más aún, cómo es que podría resultar evidente que su mayor participación solo genere efectos positivos para las empresas de menor tamaño, o para el Estado.

3. EXPERIENCIA INTERNACIONAL. BARRERAS DE ENTRADA Y SOLUCIONES IMPLEMENTADAS

3.1 Unión Europea

La Unión Europea, que ya contaba con legislación relativa a las adquisiciones de bienes y servicios de la comunidad (directiva 2004/18/CE), de 26 de febrero del año 2014, promulgó la directiva 2014/24/EU sobre contratación pública, introduciendo una serie de prerrogativas que, entre otros puntos como sustentabilidad e innovación, busca instrumentalizar el sistema de contratación pública para fomentar a las empresas de menor tamaño. Esta nueva directiva minimiza barreras de entrada para las PYMES, propendiendo a su desarrollo, generando con ello objetivos secundarios, estratégicos u horizontales, tales como fomentar el crecimiento del empleo, promover la economía local, entre otros (Trybus, 2014). Dentro de las medidas principales incorporadas por la directiva, encontramos:

1) La división de grandes contratos en lotes. La directiva (Artículo 46) permite dividir grandes contratos en lotes, lo que minimiza dicha barrera de entrada (Davis y Flynn, 2016). Que se pueda dividir la adquisición en lotes, si bien es cierto puede incrementar la participación de empresas de menor tamaño, también genera el trade-off del posible decrecimiento de participación de empresas más grandes (Rolfstam, 2018). Esta forma de licitar ya era recomendada por diversos autores (Loader, 2013). Un estudio del Banco Europeo, al analizar a algunos países de la Unión Europea (Italia, Chipre y Ucrania), da cuenta de que, al reglar y posibilitar las licitaciones en lotes, se incrementa la participación de empresas de menor tamaño, utilizando los datos disponibles en las plataformas de adquisiciones electrónicas estatales (Banco Europeo; 2017). Lo antedicho es consistente con que las empresas de menor tamaño se ven incentivadas a participar y tienen mayores chances de ganar la licitación, en la medida en que se liciten montos bajos, pero no que por ello puedan con facilidad expandirse hacia otros mercados (Hoekman y Onur, 2020).

2) Creación del documento único europeo de contratación. La directiva, la trata en su artículo 59. Consiste en una autodeclaración del estado financiero, las capacidades y la idoneidad de las empresas para un procedimiento de contratación pública. Se disminuyó la carga de las empresas de tener que demostrar con pruebas documentales completas, lo que significa una simplificación significativa del acceso a las oportunidades de licitación transfronteriza. Actualmente, tal declaración está disponible en formato digital (European Commission, s.f.). Esta estandarización, también simplifica y propende a la entrada de empresas de menor tamaño, siendo recomendada por numerosos artículos como medida para tales efectos (Loader, 2013), y es un paso importante para pasar del “e-procurement” al “e-biding”, donde los antecedentes son completamente electrónicos, garantizando con ello una menor posibilidad de interacción entre los oferentes, y, por tanto, de coludirse (Bourpanus y San Santoso, 2018).

3) Limitaciones a requisitos de participación, especialmente volumen de negocios mínimo (Artículo 58). No se puede exigir una facturación mayor a dos veces el valor del contrato objeto de la compra pública para determinar la capacidad financiera a fin de participar en una adquisición estatal. La excepción son los casos determinados por la autoridad respectiva (poderes adjudicadores), los que serán controlados.

4) Pago directo a subcontratistas. Se permite que, en ciertas contrataciones, los órganos estatales paguen a los subcontratistas directamente, sin perjuicio de las obligaciones de la empresa principal (Artículo 71).

3.2 Estados Unidos

El cuerpo normativo que trata de los programas de contratación pública estadounidense para empresas de menor tamaño se encuentra en el Título 13, Parte 125 del Código de Regulaciones Federales (Code of federal regulations, 2022), sin perjuicio de que el proceso de adquisiciones del gobierno federal está regido por la Regulación Federal de Adquisiciones (Federal Acquisition Regulation, 2022). De esta forma, todos los años el gobierno federal de EUA compra alrededor de USD\$400 billones en bienes y servicios (OCDE, 2018). Para establecer igualdad de condiciones para todas las pequeñas empresas, el gobierno limita la competencia por ciertos contratos a las pequeñas empresas. Esos contratos se denominan "reservados para pequeñas empresas" y ayudan a estas a competir y ganar contratos federales (U. S. Small Business Administration, 2022).

Además, existen oportunidades de contratación reservadas para otros pequeños negocios. Por ejemplo: pequeñas empresas cuya dueña sea mujer, tienen reservado un 5% del presupuesto federal; pequeñas empresas con desventajas, 5%; empresas de dominio de veteranos con discapacidad, 3%, y; empresas dentro del HUBZone (empresas que se desarrollan en áreas industriales deshabitadas), 3% (US. SB Administration). La demanda reservada descrita en el párrafo anterior y en el presente, tiene un mayor efecto en la inversión de las pequeñas empresas con restricciones financieras que en las más grandes. Empresas de menor tamaño, con restricciones económicas, que obtienen una adjudicación no anticipada, incrementan su inversión en 7,5 centavos por cada dólar del contrato, subiendo hasta 30 centavos por cada dólar, si se adjudica en las mismas condiciones un gran contrato. De lo antedicho no hay evidencias que, para las grandes empresas, se genere efecto alguno (Hebous y Zimmermann, 2016).

La Unión Europea no implementó estos contratos reservados, ya que consideraba que transgredía los principios generales de la Unión de igual tratamiento, transparencia, no discriminación, proporcionalidad y reconocimiento mutuo (Strömbäck, 2015). No obstante, estos contratos pueden incrementar la participación de las empresas de menor tamaño. Por ejemplo, Nakabayashi desarrolla un marco teórico para evaluar los efectos en las empresas de menor tamaño de los programas de reserva de contratación, concluyendo que incrementarían su participación en licitaciones públicas en un 40% (Nakabayashi, 2013). Para otros detractores, si bien son políticamente populares, no hay datos que respalden la efectividad de medidas para el sector de las pymes sin consecuencias para la economía nacional y un impacto negativo en el costo de las compras públicas (Banco Europeo, 2017). Respecto de esto, en el caso de Rusia *"Al analizar los factores que influyen en la decisión de las autoridades contratantes sobre si realizar o no el procedimiento de reserva contractual, la mayoría de ellos apuntan hacia una mayor incertidumbre en el desempeño y asimetrías de información entre los contratistas y las pequeñas empresas"* (Kashin et al., 2019).

3.3 Ecuador

La legislación de este país (LONSCP, 2008), habilita el uso de procesos de licitación de "menor cuantía" (obras públicas menores, como reparaciones y otros), en los que se establecen los requisitos mínimos técnicos u otros de experiencia que debe cumplir en su oferta el proveedor, y que, una vez

certificado que los cumple, ingresa a una nómina donde se encuentran todos los proveedores preaprobados. Luego, de dicha nómina se escoge aleatoriamente el ganador de la licitación.

Al analizar este tipo de licitaciones en Ecuador, Fadic (2019) concluye que la adjudicación de compras públicas tiene un efecto causal positivo y significativo en el crecimiento de las empresas en el corto plazo. Las empresas que ganan el concurso informan mayores ingresos y activos fijos y gastan más en salarios y activos a corto plazo que las que no ganan. Sin perjuicio de lo anterior, no se encontró evidencia concluyente de un mayor crecimiento en los años posteriores al shock. La razón de esto puede ser que esta modalidad de contratación, probablemente, no tenga efecto en los resultados a largo plazo en mercados que son competitivos o tienen pocas barreras de entrada. Además, la naturaleza aleatoria de la menor cuantía puede crear una demanda que se perciba como insostenible y reducir los incentivos para invertir en activos a largo plazo o trabajadores permanentes.

3.4 Corea

En la República de Corea, las compras públicas están a cargo del Servicio de Compras Públicas. Se regulan por la Ley de Compras Públicas de 2012 y la Ley de Contratos del Estado (1995, Mod. 2012). Las modalidades de contratación en dicho país son la licitación abierta, restringida y por invitación. Su normativa permite tratos directos. Entre otras modalidades de contratación, existe un “convenio marco”, llamado “Contrato de compras múltiples”. A diferencia de Chile, en que los plazos de vigencia de los convenios marco son variables, en Corea son anuales, y tiene como requisitos de participación: i) desempeño aceptable en tres transacciones con el Estado, ii) tener evaluación crediticia sobre umbral de riesgo financiero. Respecto de esto último, implementó un programa de financiamiento junto con diez bancos comerciales, brindando liquidez a las empresas para poder asumir los contratos con el Estado, otorgando más de 13.000 préstamos por más de USD 400 millones al año 2017 (OCDE, 2018). Además, el Estado tiene 5 días para pagar habiéndose recibido conforme. A diferencia de Chile (pago a 30 días desde factura), las empresas de menor tamaño en Corea pueden solicitar que se les pague en un día. Entre otras medidas para promocionar a las empresas de menor tamaño en las compras públicas, también subdivide por lotes las licitaciones de acuerdo a montos (Hoerkman y Onur, 2020).

Al estudiar los efectos de los choques de demanda, se concluye que el factor exógeno de adjudicarse un contrato hace que una firma crezca significativamente. Pasa un caso casi idéntico a lo revisado respecto de Ecuador (Lee, 2016). Por último, estudios en dicho país han demostrado empíricamente que, aunque se cree ampliamente que la contratación pública puede ser una herramienta útil para ayudar a las empresas de menor tamaño a crecer, esto puede perjudicar la productividad y el crecimiento de las empresas receptoras, debido a un posible riesgo moral. Las empresas destinatarias de ciertos beneficios, como la libertad de préstamos, eludieron mejorar su productividad, eligiendo, en cambio, la nueva opción de depender del mercado de adquisiciones y sobrevivir, sin acrecentar su productividad a nivel de mercado (Chang, 2017).

4. ESPACIOS DE MEJORA RESPECTO DE BARRERAS DE ENTRADA EN CHILE

Entre los años 1927 hasta el 2003, el servicio público encargado de las compras y suministros del Estado de Chile fue Dirección de Aprovisionamiento del Estado (DAE). Dicho órgano estatal fue reemplazado por la Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra) según la Ley N° 19.886 de Compras Públicas (29 de agosto de 2003).

El proceso de modernización en las compras públicas comenzó en los años 90' con la suscripción de acuerdos con la Unión Europea (CEPAL, 2006), y culminó con la creación de ChileCompra. Este órgano del Estado se creó con el objetivo de establecer un sistema de compras públicas accesible, eficiente y transparente, con igualdad de oportunidades de negocios para empresas de todos los tamaños, especialmente para micro y pequeñas empresas. A través de la plataforma www.mercadopublico.cl, hoy el mercado electrónico más grande del país, los compradores públicos se conectan con los proveedores dentro de un sistema transparente basado en un marco regulatorio sólido cuyos principios rectores son la universalidad, la accesibilidad y la no discriminación (Banco Europeo, 2017). Los proveedores tienen a su disposición medios de capacitación, que han resultado fructuosos para su participación en las compras públicas (Contreras y Greenlee; 2018). Gracias a la creación de esta plataforma, se han ahorrado costos en las transacciones públicas, ya sea por abaratamiento de las ofertas o por minimización de costes administrativos. En 2007 se ahorraron USD\$ 16,9 millones en costos administrativos y USD\$118,1 millones en reducción de los precios (Singer et al., 2009). El Banco Interamericano de Desarrollo el año 2016 estudió las compras públicas en América Latina y el Caribe y en los proyectos financiados por el BID (Benavides et al., 2016), y al hacer sus diecisiete recomendaciones, en casi todas pone como ejemplo a Chile, y a su modelo de contratación estatal.

Actualmente, en el Congreso se encuentra en trámite una reforma a la ley de compras públicas (proyecto de ley, 2021). Esta ley, a lo largo de su historia ha sido modificada en trece ocasiones, en asuntos específicos, ya sea por leyes que directamente buscaron mejorar la norma o por armonización con leyes misceláneas. Ahora bien, entendiendo la necesidad de mejorar el sistema de contratación de bienes y servicios del Estado, tanto el ejecutivo, como el Congreso, organismos de la sociedad civil, la crisis económica provocada por la pandemia covid-19, la Fiscalía Nacional Económica, las consultas públicas, y compromisos contraídos en las leyes de presupuestos 2020 y 2021, han incidido en que se promuevan modificaciones en el proyecto de ley que buscan, entre otros alcances: convertir a la Dirección de Compras y Contratación Pública (DCP) en el organismo rector del Sistema Integrado de Compras; ampliar el alcance del sistema de compras a otros servicios de la Administración; establecer mejores medidas de pago oportuno a proveedores; fortalecer la probidad de las compras públicas; ampliar la competencia del Tribunal de Contratación Pública (TCP); incorporar criterios de mayor sustentabilidad e innovación a los bienes y servicios adquiridos por el Estado para propender al cuidado del medio ambiente; implementar medidas de mayor eficiencia en el gasto público; implementar medidas que incentiven la participación de más oferentes en licitaciones, y que clarifiquen procesos de elección en convenios marco y tratos directos; incentivos y disminución de barreras de entrada para empresas de menor tamaño; medidas de gobiernos corporativos transparentes y públicos de empresas proveedoras del Estado, incluyendo empresas pertenecientes al grupo empresarial del proveedor, y; aumentar la transparencia del gasto público.

Así, respecto de las micro, pequeñas y medianas empresas, el proyecto de ley tiene como objetivos:

- a. Facilitar la participación de empresas de menor tamaño, por la vía del financiamiento del contrato, incluyendo la posibilidad de realizar anticipos sin necesidad de garantías de los proveedores. Recoge la modalidad de compra ágil, que ya estaba en el reglamento de la ley, para elevarla a una modalidad legal de compra.
- b. Promover la participación de empresas de menor tamaño en los procedimientos contratación pública. Se añade la obligación de coordinación de la DCP con el Ministerio de Economía y la CORFO, buscando articular localmente a los proveedores, y desarrollar acciones que faciliten el acceso de las empresas de menor tamaño a este mercado. Se añade la necesidad de bajar barreras de entradas de garantías para participar en procesos de adquisición, analizando el riesgo caso a caso.

En las últimas indicaciones realizadas el 15 de julio de 2022, en la Comisión de Economía del Senado (Proyecto de ley, 2021), el Ejecutivo ratifica el elevar a carácter legal la modalidad de compra ágil, en las que se privilegia la contratación de empresas de menor tamaño (actualmente incorporada en el reglamento de la ley de compras). Además, en las licitaciones para adjudicarse los convenios marco, se considerarán las ofertas de las micro, pequeñas y medianas empresas. Los Senadores miembros de la comisión por su parte, respecto de las empresas de menor tamaño indicaron el establecimiento como principio de compras públicas la promoción del acceso a la contratación pública de las micro, pequeñas y medianas empresas, además de las licitaciones por lotes y la incorporación de la modalidad de acuerdo dinámico (modalidad que tiene por objeto disponer de un listado de proveedores para la adquisición de determinados bienes o servicios, que podrán ser suministrados directamente a los organismos del Estado que los adquieran, bajo los términos y condiciones establecidos en los contratos previamente suscritos).

El actual proyecto de ley nada dice respecto de compras reservadas, adjudicaciones parciales, pagos de intereses por atraso por parte del Estado, o de reglas para limitar los requisitos que se puedan exigir desde la calificación técnica ¿Será que para tales efectos el Ministerio de Hacienda, impulsor de esta modificación legal considera que no existen barreras de entrada para las empresas de menor tamaño? Si tenemos presente los datos con que se fundamentó el mensaje del proyecto de ley, y desde la literatura comparamos las compras públicas chilenas con los hallazgos en Reino Unido y la Unión Europea, entonces podríamos entender que el Ministerio de Hacienda comprende que no existen mayores barreras de entrada para las empresas de menor tamaño en el sistema de compras públicas chileno. Flynn (2017), en su revisión de literatura, señala con datos de 2015 que, en Reino Unido, el 74% de las licitaciones fue adjudicado a empresas grandes, mientras que el 26% restante a empresas medianas y pequeñas. En la Unión Europea los números son parecidos, ya que el año 2014 un 71% de los contratos fueron adjudicados a empresas grandes, mientras que el 29% restante fue para las empresas pequeñas y medianas. Mientras tanto en Chile, en el año 2021, de los 91.449 proveedores inscritos en ChileCompra, el 98% son empresas de menor tamaño, adjudicándoseles un 51,5% del total gastado por los órganos del Estado (US\$7.731).

Como puede verse, es difícil mantener la idea de que pudiese haber algún tipo de barrera de entrada para las empresas de menor tamaño en nuestro país en las compras públicas. Por ello es por lo que, de existir espacios para privilegiar a las MIPYME, debe analizarse la conveniencia de tal decisión.

Respecto de nuestro país, Burr et al. (2017), tal y como se señaló en la segunda sección, se indicó cuáles son consideradas para dichos autores como barreras de entrada para las empresas de menor tamaño en Chile. Independientemente, concluyen que la participación de las empresas de menor tamaño se espera sea mayor en la medida en que se liciten contratos más pequeños. Añaden los autores, que existen otras opciones que en Chile no se han explorado para disminuir barreras de entrada para empresas de menor tamaño en compras públicas, como, por ejemplo: 1) contratos reservados; 2) licitaciones parciales; 3) licitaciones por lotes; 4) pago de intereses en caso de retraso en el pago al proveedor; 5) pagos centralizados a fin de evitar retrasos en órganos estatales con problemas de eficiencia en dichos procesos; 6) reglas de límites para la calificación técnica.

Sin embargo, de lo mencionado en el párrafo anterior, las licitaciones por lotes en realidad sí existen en Chile, aunque no están normadas como tales o su uso sea vinculante. La directiva 01 de ChileCompra (Dirección de Compras y Contratación Pública, 2005), permite las adjudicaciones múltiples, en líneas de adjudicación. O sea, básicamente se puede dividir un mismo procedimiento licitatorio en varias partes (líneas), con adjudicación, contrato y orden de compra independiente. En cuanto a los pagos centralizados, desde el año 2020 la mayoría de los órganos del Estado pagan a sus proveedores centralizadamente (Dirección ChileCompra, 2020) a través de la Tesorería General de la República (TGR, 2022), utilizando el sistema SIGFE (Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado; Dirección de Presupuesto; 2022). Sin embargo, hay organismos como el MOP, el SERVIU, y ciertos proyectos sectorialistas, que no se rigen por tal forma de pago, y son solucionadas directamente por los Servicios.

Por otra parte, como se analizó anteriormente, se ha encontrado evidencia de un posible riesgo moral. Las empresas que para su sobrevivencia y crecimiento buscaban mayores grados de productividad e innovación, pueden verse tentadas a enfocarse en lo seguro de un contrato público (Chang, 2017).

Cabe señalar que, al revisar lo realizado por los países OCDE, al menos respecto de la Unión Europea y de Estados Unidos, ciertamente las medidas que podrían abordarse en el referido proyecto de ley, respecto de las empresas de menor tamaño, parecen a lo menos modestas. Quizás sería recomendable para el hacedor de política pública tomar alguna de estas medidas tales como la reserva de contratos, la creación de un documento único de contratación o la posibilidad de que el Estado pague directamente a los subcontratistas.

Por último, mucha de la responsabilidad recae en el comprador público, sobre todo cuando las reglas se interpretan a su disposición, tales como barreras o mejoramiento del proceso licitatorio (Al Ahmari y Davis; 2014). Aun cuando, por el principio de responsabilidad, rendición de cuentas o accountability, se limita la discreción en la toma de decisiones de los compradores públicos, el funcionario a cargo de compras públicas puede ser reacio a adoptar en el desarrollo de su labor alguna medida en favor de las empresas de menor tamaño. Sin embargo, en tanto se familiarice con las políticas de licitaciones pro-PYME y modifique su percepción respecto de las pequeñas empresas, puede cumplir de mejor manera con implementar políticas de compras en favor de empresas de menor tamaño (Davis y Flynn, 2016).

5. CONCLUSIONES

Las empresas de menor tamaño son esenciales para la economía del país. Son la columna vertebral de la economía y el empleo. Sobre esa premisa, diferentes países han construido políticas para favorecer su creación, sostenibilidad, crecimiento.

Por otra parte, el Estado, a fin de proveer a sus ciudadanos de aquellos bienes y servicios que suplen las necesidades que le corresponde satisfacer, debe adquirirlos de una forma en que garantice cumplir con principios de transparencia, probidad, usando eficientemente el presupuesto público. Por tanto, los Estados han generado marcos legales que importan una serie de reglas por medio de las cuales se generan las contrataciones públicas.

Muchos países, además de utilizar las compras públicas como un medio para la adquisición de bienes o prestaciones de servicios, han empleado las compras públicas para potenciar la economía, y en especial a las empresas de menor tamaño. De esta manera, han facilitado y propendido a su integración al sistema como proveedores del Estado, creando normas y directivas en torno a simplificar su participación en las contrataciones con el Estado, generando mayores posibilidades de contratar a empresas de menor tamaño. Con ello han recibido los beneficios de este tipo de medidas, como procesos de licitación más competitivos y que permite el acceso a una variedad más amplia de soluciones; promueve la innovación; incrementa sus posibilidades de inversión; puede promover el aumento del empleo y la economía local; ayuda al crecimiento de la empresa o inyecta liquidez a la empresa, entre otros. Por tanto, puede decirse que propender a la participación de empresas de menor tamaño en las compras públicas es eficiente.

A fin de lograr tal propósito, diferentes países a través de sus legislaciones, han ido disminuyendo barreras de entrada para favorecer a micro, pequeñas y medianas empresas. En los ejemplos señalados, la Unión Europea, EUA, Corea del Sur y Ecuador, han generado respuestas para tender hacia las empresas de menor tamaño.

En lo que respecta a Chile, el proyecto de ley que modifica la actual ley N° 19.886, sobre compras públicas, no agota todas las posibilidades usadas en los países OCDE en esta materia. Por ejemplo, no establece medidas como reservar contratos para empresas de menor tamaño, o documentos únicos para acreditar algún factor necesario para la evaluación de los proveedores, u otras medidas que si han sido recogidas por países que utilizan el sistema de contratación pública como herramienta. Si se establecen medidas como las compras ágiles, acuerdos dinámicos, compras por lotes, entre otras posibles modificaciones.

Ahora bien, dada las cifras de participación de las empresas de menor tamaño es difícil sostener que existen barreras de entrada en Chile para este tipo de empresas. Sus niveles de participación y de transacción en el mercado de las compras públicas, son evidentemente mayores que incluso en países OCDE. En consecuencia, no hay evidencia de que sea efectivo que existan barreras de entrada que impidan la participación de empresas de menor tamaño.

Aun así, quizás es conveniente estudiar los efectos de el resto de medidas que la OCDE ha usado para facilitar aun más la participación de empresas de menor tamaño, sin perder de vista otros factores, como el riesgo moral, ya que puede no ser deseable para el hacedor de política que se pierda de vista la productividad.

Creemos que estudiar la incorporación futura de otras de las medidas de la OCDE al respecto es deseable, sabiendo que tales medidas han sido discutidas y evaluadas responsablemente en los países que la componen, y que han demostrado ser beneficiosas para dichos países.

No obstante lo antedicho, y en el entendido de que el principal objetivo de los sistemas de compras y contratación pública es adquirir bienes y servicios para suplir las necesidades del Estado, y, por tanto, las necesidades de todos los ciudadanos que deben satisfacerse por este, la literatura revisada, no se ha hecho cargo de los efectos del cumplimiento contractual de las empresas de menor tamaño. No existe evidencia si estas son más propensas a que les sean cursadas multas, que existan términos anticipados de contratos u otras distorsiones que retrasan y encarecen los bienes y servicios adquiridos por el Estado para el beneficio de los contribuyentes, que pagan sus impuestos para ello.

De ahí que tampoco quede claro en la literatura si esto es un factor por el que los funcionarios encargados del sistema de compras públicas en cada órgano estatal puedan mostrar alguna reticencia en la aplicación de medidas pro empresas de menor tamaño. Ciertamente, es necesario plantear para estudios futuros que busquen resolver estas interrogantes, que contribuirán a tener un panorama más completo para la evaluación de las medidas en favor de las empresas de menor tamaño en cuanto a su participación en las compras públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- A., Dhafer y P. Davis, (2014), International Public Procurement Conference 8. "Public procurement systems: a comparative study of Ireland and Saudi, Arabia" (pp. 56-84). [Link](#).
- Banco Europeo (2017). "Public Procurement: Is open competition good for small and medium-sized enterprises?". [Link](#).
- Benavente, J. y Külzer, C. (2008), "Creación y destrucción de empresas en Chile", Estudios de Economía, Vol.35 No.2, páginas 215-239. [Link](#).
- Benavides, J., M' Causland, M., Flores, C. y Roca, M. (2016), "Las compras públicas en América Latina y el Caribe y en los proyectos financiados por el BID". Banco Interamericano de Desarrollo, Nota técnica N° IDB-TN-1162. [Link](#).
- Bourpanus, N. y San Santoso, D. (2018), Journal of Financial Management of Property and Construction (N° 24, N° 1, Agosto). "Moving to e-bidding: Examining the changes in the bidding process and the bid mark-up decisions of Thai contractors (pp. 2-18). [Link](#).
- Burr, G., Mora, E., Loyola, C., y Uribe, C. (2017). Digital Governance and E-Government Principles Applied to Public Procurement. "Challenges in Chilean E-Procurement System: A Critical Review" (pp. 170-202). [Link](#).
- Chang, W. H., (2017), Korean Development Institute, Journal of Economic Policy. (Vol. 39, N° 1), "An Empirical Study on the Effects of Public Procurement on the Productivity and Survivability of SMEs: Case of the Korean Mining and Manufacturing Sectors" (pp. 1 - 18). [Link](#).
- CEPAL. División de Comercio Internacional e Integración (2006). "Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados". CEPAL. Serie Comercio Internacional. [Link](#).
- Code of federal regulations (24 de junio de 2022). "Government contracting programs". [Link](#).
- Contreras, S. y Greenlee, A. (2018), "The effectiveness of microenterprise policies in Chile: The case of entrepreneurship center - Chilecompra". SSRN. [Link](#).
- Czarnitzki, D., Hünermund, P. y Moshgbar, N. (2018), "Public procurement as policy instrument for innovation", ZEW Discussion Paper, N° 18-001. [Link](#).
- Davis, P. y Flynn, A. (2016), School of Business, Dublin City University, Journal of Small Business and Enterprise Development (N° 58, N° 3). "Firm's experience of SME-friendly policy and their participation and success in public procurement" (pp. 1-20). [Link](#).
- Davis, P. y Flynn, A. (2016), Environment and Planning C: Government and Policy (Vol. 34). "The policy-practice divide and SME-friendly public procurement" (pp. 509 - 578). [Link](#).
- Davis, P. y Flynn, A. (2017), Journal of Public Procurement (Vol. N° 17, N° 3). "Explaining SME participation and success in public procurement using a capability-based model of tendering" (pp. 337-372), citado en OECD (2018), "SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits", OECD Publishing, Paris. [Link](#).
- Decreto Supremo N° 250. Diario Oficial de la República de Chile, 24 de septiembre de 2004. [Link](#).

Dirección ChileCompra (07 de abril de 2020). “Nuevo portal de Pago Oportuno: Ministro de Hacienda asegura que “estamos abriendo la cancha para que las empresas puedan participar competitivamente en compras públicas”” (consultado por última vez el 24 de junio de 2022). [Link](#).

Dirección ChileCompra (mayo 2022). “Cuenta pública 2021”. [Link](#)

Dirección de Presupuesto. Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (consultado por última vez el 24 de junio de 2022). “Plataforma de pago centralizado”. [Link](#).

Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, “Sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE”. [Link](#).

Dirección de Compras y Contratación Pública, Chile. Directiva 01, “Instrucciones de uso. Tipos de adjudicación y emisión de órdenes de compra”. 02 de septiembre de 2005. [Link](#).

European Commission (s.f.; consultado por última vez el 24 de junio de 2022). “Public procurement”. [Link](#).

Fadic, M. (2019), *The Journal of Development Studies* (Vol. N° 56) “Letting Luck Decide: Government Procurement and the Growth Small Firms” (pp. 1263 - 1276). [Link](#).

Federal Acquisition Regulation (24 de junio de 2022). [Link](#).

Ferraz, C., Finan, F. y Szerman, D. (2015), “Procuring Firm Growth: The Effects of Government Purchases on Firm Dynamics”, Documento de trabajo NBER, N° 639, mayo. [Link](#).

Fiscalía Nacional Económica (2020), “Estudio de Mercado sobre Compras Públicas (EM05-2019)”. [Link](#).

Flynn, A. (2017), *Journal of Small Business and Enterprise Development* (Vol. N° 24, N° 4). “Re-thinking SME disadvantage in public procurement” (pp. 991 - 1008). [Link](#).

Hebous, S. y Zimmermann, T. (2016), “Can Government Demand Stimulate Private Investment? Evidence from U.S. Federal Procurement”. Serie de documentos de trabajo del FMI. [Link](#).

Hoekman, B. y Onur, B. (2020), *Small Business Economics* (N° 58). “Procurement policy and SME participation in public purchasing” (pp. 383-402). [Link](#).

Kashin, D., Vinogradov, D. y Shadrina, E. (2019). SSRN. “Set-Asides: The Not-So-Clear Side of Public Procurement”. [Link](#).

Landerretche, O. (2007), “Creation and Destruction: Evidence from an Emerging Market”, Serie de documentos de trabajo FEN Universidad de Chile, N° 246. [Link](#).

Lee, M. (2016), SSRN. “Government Purchases and firm Growth”. [Link](#).

Ley N° 19.886. Diario Oficial de la República de Chile, 30 de julio de 2003. [Link](#).

Liao, D., Orser, B. y Riding, A. (2017), “Canadian federal procurement as a policy lever to support innovation and SME growth”. [Link](#).

Loader, K. (2007), *Public Money Manage* (N° 27, Vol. 5). “The challenge of competitive procurement: value for money versus small business support” (pp. 307-314), citado en Loader, K. (2015), *Journal of*

- Purchasing & Supply Management. "SME suppliers and the challenge of public procurement: Evidence revealed by a UK government online feedback facility" (pp. 103-112). [Link](#).
- Loader, K. (2013), Environment and Planning C: Government and Policy (Vol. N° 31). "Is public procurement a successful small business support policy? A review of the evidence" (pp. 39 – 55). [Link](#).
- LONSCP. (2008). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública R.O. 395. [Link](#).
- Molina, T. (12 de Julio de 2021), "Son casi el 99% de las empresas en Chile: Lo cifras detrás de las pymes, protagonistas en el debate previo a las primarias". Emol.com. [Link](#).
- Nakabayashi, J. (2009). "Empirical and Theoretical Analysis of Public Procurement Auctions (Doctoral dissertation)". Ohio State University, citado en Liao, D. et al. (2017), "Canadian federal procurement as a policy lever to support innovation and SME growth". [Link](#).
- Nakabayashi, J. (2013). "Small business set-asides in procurement auctions: An empirical analysis. Journal of Public Economics" (N° 100, pp. 28-44), citado en Hoekman, B. y Onur, B. (2020), "Procurement policy and SME participation in public purchasing", Small Business Economics. [Link](#).
- OECD (2015), "OECD Recommendation of the Council on Public Procurement". [Link](#).
- OECD (2016), "The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness", OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. [Link](#).
- OECD (2018), "SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits", OECD Publishing, Paris. [Link](#).
- Patil, K. (2017), International Journal of Public Sector Management (Vol. N° 30, N° 4). "Public procurement policy for small and medium enterprises in developing countries, evidence from India" (pp. 391-410). [Link](#).
- Proyecto de ley (2021). "Moderniza la ley N°19.886 y otras leyes, para mejorar la calidad del gasto público, aumentar los estándares de probidad y transparencia e introducir principios de economía circular en las compras del Estado", número de boletín 14137-05, Número de legislatura 369. Cámara de Diputadas y Diputados [Link](#). Senado [Link](#).
- Rolfstam, M. (2018), SSRN. "Promoting SMEs as Suppliers in Public Procurement: Would it lead to Innovation. [Link](#).
- Singer, M., Konstantinidis, G., Roubik, E. y Beffermann, E. (2009), Journal of Public Procurement (Vol. N° 9). "Does e-Procurement save the state money?" (pp. 58 – 78). [Link](#).
- Tesorería General de la República (TGR; 24 de junio de 2022). "Pago a proveedores del Estado". [Link](#).
- Tienda Convenio Marco (s.f.). [Link](#).
- Trybus, M. (2014), Modernizing Public Procurement: The New Directive. "The Promotion of Small and Medium Sized Enterprises in Public Procurement: A Strategic Objective of the New Public Sector Directive?" (pp. 255-280). [Link](#).
- U. S. Small Business Administration (24 de junio de 2022). "Tipos de contratos". [Link](#).

ANEXO 1

CAUSALES DE TRATO DIRECTO

Las causales de trato directo están expresadas en la Ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, en su artículo 8°. Sin embargo, el reglamento de dicha norma, el Decreto Supremo N° 250/2004 (Hacienda), las regula en una mayor extensión, especialmente el artículo 10 en su numeral 7°.

De esta forma, el mencionado artículo 10 dispone:

“Circunstancias en que procede la Licitación Privada o el Trato o Contratación Directa:

La Licitación Privada o el Trato o Contratación Directa proceden, con carácter de excepcional, en las siguientes circunstancias:

- 1. Si en las licitaciones públicas respectivas no se hubieren presentado interesados. En tal situación, procederá primero la licitación o propuesta privada y, en caso de no encontrar nuevamente interesados, será procedente el trato o contratación directa.*
- 2. Si se tratara de contratos que correspondieran a la realización o terminación de un contrato que haya debido resolverse o terminarse anticipadamente por falta de cumplimiento del contratante u otras causales, y cuyo remanente no supere las 1.000 UTM.*
- 3. En casos de emergencia, urgencia o imprevisto, calificados mediante resolución fundada del jefe superior de la entidad contratante, sin perjuicio de las disposiciones especiales para los casos de sismo y catástrofe contenida en la legislación pertinente.*
- 4. Si sólo existe un proveedor del bien o servicio.*
- 5. Si se tratara de convenios de prestación de servicios a celebrar con personas jurídicas extranjeras que deban ejecutarse fuera del territorio nacional.*
- 6. Si se trata de servicios de naturaleza confidencial o cuya difusión pudiere afectar la seguridad o el interés nacional, los que serán determinados por decreto supremo.*
- 7. Cuando por la naturaleza de la negociación existan circunstancias o características del contrato que hagan del todo indispensable acudir al Trato o Contratación Directa, de acuerdo a los casos y criterios que se señalan a continuación:*
 - a) Si se requiere contratar la prórroga de un Contrato de Suministro o Servicios, o contratar servicios conexos, respecto de un contrato suscrito con anterioridad, por considerarse indispensable para las necesidades de la Entidad y sólo por el tiempo en que se procede a un nuevo Proceso de Compras, siempre que el monto de dicha prórroga no supere las 1.000 UTM.*
 - b) Cuando la contratación se financie con gastos de representación en conformidad a las instrucciones presupuestarias correspondientes.*
 - c) Cuando pueda afectarse la seguridad e integridad personal de las autoridades siendo necesario contratar directamente con un proveedor probado que asegure discreción y confianza.*

d) Si se requiere contratar consultorías cuyas materias se encomiendan en consideración especial de las facultades del Proveedor que otorgará el servicio, por lo que no pueden ser sometidas a una licitación, y siempre que se refieran a aspectos claves y estratégicos, fundamentales para el cumplimiento de las funciones de la entidad pública, y que no puedan ser realizados por personal de la propia entidad.

e) Cuando la contratación de que se trate sólo pueda realizarse con los proveedores que sean titulares de los respectivos derechos de propiedad intelectual, industrial, licencias, patentes y otros.

f) Cuando por la magnitud e importancia que implica la contratación se hace indispensable recurrir a un proveedor determinado en razón de la confianza y seguridad que se derivan de su experiencia comprobada en la provisión de los bienes o servicios requeridos, y siempre que se estime fundadamente que no existen otros proveedores que otorguen esa seguridad y confianza.

g) Cuando se trate de la reposición o complementación de equipamiento o servicios accesorios, que deben necesariamente ser compatibles con los modelos, sistemas o infraestructura previamente adquirida por la respectiva Entidad.

h) Cuando el conocimiento público que generaría el proceso licitatorio previo a la contratación pudiera poner en serio riesgo el objeto y la eficacia de la contratación de que se trata.

i) Cuando se trate de adquisiciones de bienes muebles a oferentes extranjeros, para ser utilizados o consumidos fuera de Chile, en el cumplimiento de las funciones propias de la entidad adquirente, y en las que por razones de idioma, de sistema jurídico, de sistema económico o culturales, u otra de similar naturaleza, sea del todo indispensable acudir a este tipo de contratación.

Las entidades determinarán por medio de una resolución, los procedimientos internos que permitan resguardar la eficiencia, transparencia, publicidad, igualdad y no discriminación arbitraria en esta clase de adquisiciones.

j) Cuando el costo de la licitación, desde el punto de vista financiero o de gestión de personas, resulta desproporcionado en relación al monto de la contratación y ésta no supera las 100 Unidades Tributarias Mensuales.

k) Cuando se trate de la compra de bienes y/o contratación de servicios que se encuentren destinados a la ejecución de proyectos específicos o singulares, de docencia, investigación o extensión, en que la utilización del procedimiento de licitación pública pueda poner en riesgo el objeto y la eficacia del proyecto de que se trata. En estos casos, las entidades determinarán por medio de una resolución, disponible en el Sistema de Información, los procedimientos internos que permitan resguardar la eficiencia, transparencia, publicidad, igualdad y no discriminación arbitraria en esta clase de adquisiciones.

l) Cuando habiendo realizado una licitación pública previa para el suministro de bienes o contratación de servicios no se recibieran ofertas o éstas resultaran inadmisibles por no ajustarse a los requisitos esenciales establecidos en las bases y la contratación es indispensable para el organismo.

m) Cuando se trate de la contratación de servicios especializados inferiores a 1.000 UTM, de conformidad con lo establecido en el artículo 107 del presente reglamento.

n) Cuando se trate de adquisiciones inferiores a 10 UTM, y que privilegien materias de alto impacto social, tales como aquellas relacionadas con el desarrollo inclusivo, el impulso a las empresas de menor tamaño, la

descentralización y el desarrollo local, así como aquellas que privilegien la protección del medio ambiente, la contratación de personas en situación de discapacidad o de vulnerabilidad social. El cumplimiento de dichos objetivos, así como la declaración de que lo contratado se encuentre dentro de los valores de mercado, considerando las especiales características que la motivan, deberán expresarse en la respectiva resolución que autorice el trato directo.

8. Eliminado.

En todos los casos señalados anteriormente, deberá efectuarse el Proceso de Compras y Contratación a través del Sistema de Información, salvo en los casos señalados en el artículo 62, en los que podrá utilizarse voluntariamente.

No obstante lo anterior, en todos los casos enumerados anteriormente podrá realizarse la contratación a través de licitación pública si así lo estimare la entidad licitante.

En las causales señalados en los numerales 4 y 5 del presente artículo y en las letras d), e), f), i) y k) del numeral 7 de este artículo, no será obligatorio el otorgamiento de la garantía de fiel y oportuno cumplimiento del contrato, aun cuando la contratación sea superior a 1.000 UTM, cuando las Entidades fundadamente consideren que se contemplan suficientes mecanismos para resguardar el cumplimiento contractual y cuando la contratación se refiera a aspectos claves y estratégicos que busquen satisfacer el interés público o la seguridad nacional, tales como la protección de la salud pública o la defensa de los intereses del Estado de Chile ante los Tribunales Internacionales y Extranjeros. El cumplimiento de dichos objetivos deberá expresarse fundadamente en la respectiva resolución que autorice el trato o contratación directa.

La contratación indebidamente fundada en una o más de las causales indicadas en la presente norma, generará las responsabilidades administrativas que, de acuerdo a la legislación vigente, pudieran corresponder”.