



**“Análisis de licitaciones públicas en recolección y disposición
final de residuos sólidos domiciliarios para la Región
Metropolitana”**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN ANÁLISIS ECONÓMICO**

**Alumna: Polette Martínez Pedrero
Profesor Guía: Eduardo Engel Goetz**

Santiago, Abril 2024



Agradecimientos

En primer lugar, agradecer a mis padres, Aldo y Solange, quienes han construido una gran familia en la cuál puedo confiar y apoyarme para lograr ser quién actualmente soy. Este y todos los logros son también de ustedes.

A Maximiliano, mi hermano, quién me ha dado las ganas de avanzar y lograr un mundo mejor. Estoy sumamente agradecida de tenerte en mi vida, y todo lo que hago es para ser un buen ejemplo para ti.

A Moisés y Rose Marie, que han estado en todos los momentos. Gracias por siempre confiar en mí y darme su amor. Espero nunca defraudarlos.

A toda mi familia, que me ha apoyado aún desconociendo este nuevo mundo universitario. Especialmente a Gricela, quién desde el minuto cero creyó en mí y en el lindo futuro que puedo tener. No hay día que no te piense, sobretodo en esta última instancia universitaria.

A la Familia López Clavero, de quién he sentido el apoyo en cada instante. Gracias por hacerme una más de su familia.

A todos quienes fueron parte de este largo proceso, personas que me apoyaron en las distintas etapas y me dieron la confianza para seguir, especialmente a Daniela, Diego y Alexandra. Gracias por mantenerme en esta etapa, sin ustedes todo sería muy aburrido. Su cariño era más que reconfortante y siempre agradeceré tenerlos en mi vida.

A Eduardo Engel por confiar en mi proyecto y ayudar a concluirlo de la mejor manera.

Y por último, agradezco y dedico el presente trabajo a Sebastián, mi amor eterno, quién ha estado en cada momento. Gracias por ser mi cable a tierra y permitirme llegar a construir y finalizar este trabajo a pesar de todos los problemas. No cabe duda de que sin tí esto no sería lo mismo. Agradezco todo el aliento, ánimo y confianza que me entregas día a día. Pero agradezco aún más tu tranquilidad y pragmatismo, que nos ayuda a construir el gran futuro que tenemos adelante.



Resumen

Con datos de MercadoPúblico para las licitaciones municipales de la Región Metropolitana desde 2010 a 2023, se analizan las diferencias entre características de las licitaciones para recolección y disposición final de residuos sólidos domiciliarios. Evaluando la información disponible y, a modo de ejemplo, casos licitatorios problemáticos del servicio de algunas comunas.

Se encontraron características similares entre licitaciones, por ejemplo montos de las garantías. Junto a esto, se detecta que en 54,2% de las licitaciones adjudicadas participaron dos o menos oferentes, lo que podría inducir un mayor riesgo a perder recursos estatales por ilícitos anticompetitivos. Finalmente se logró percibir que una falla recurrente que ocurre en los procesos licitatorios es el incumplimiento de requisitos por parte de los oferentes, lo que retrasa la gestión municipal. Un caso especial se relata con las empresas de papel, las cuales incumplen los requisitos obstaculizando el proceso.

Abstract

Using MercadoPúblico data for municipal tenders in the Metropolitan Region from 2010 to 2023, we analyse the differences between the characteristics of tenders for household solid waste collection and disposal. Evaluating the available information and, as an example, problematic bidding cases of the service in some municipalities.

Similar characteristics were found between tenders, such as the amount of guarantees. In addition, 54.2% of the tenders awarded involved two or fewer bidders, which could lead to a greater risk of losing state resources due to anti-competitive illicit practices. Finally, it was noted that a recurrent failure in bidding processes is the non-compliance of bidders with requirements, which delays municipal management. A special case is related to paper companies, which fail to comply with the requirements, hindering the process.

Puntos Clave

- Estudio de las licitaciones de residuos sólidos domiciliarios entre 2010-2023.
- Muestra disponibilidad de información para licitaciones en MercadoPúblico.
- Análisis de casos licitatorios problemáticos.
- Evidencia de fallas del sistema de compras públicas junto a ideas para resolver.
- Se discuten implicancias de política y futuros análisis según los resultados.

Índice

| | |
|--|-----------|
| 1. Introducción | 2 |
| 2. Revisión de literatura | 3 |
| 3. ChileCompra y las licitaciones de RSD | 6 |
| 4. Datos | 8 |
| 5. Análisis de datos para licitaciones | 9 |
| 5.1. Disponibilidad de las bases de licitación | 9 |
| 5.2. Número de oferentes | 10 |
| 5.3. Disponibilidad de la evaluación | 11 |
| 5.4. Presupuesto | 11 |
| 5.5. Disponibilidad del contrato | 12 |
| 5.6. Disponibilidad de garantías | 12 |
| 5.7. Conclusiones de disponibilidad | 14 |
| 6. Estudio FNE junto a ChileCompra | 15 |
| 7. Estudio de procesos licitatorios problemáticos | 16 |
| 7.1. San Ramón | 17 |
| 7.2. Talagante | 19 |
| 7.2.1. Disposición final | 19 |
| 7.2.2. Recolección de RSD | 20 |
| 7.3. La Pintana | 21 |
| 7.4. Políticas que mejoren el sistema | 23 |
| 8. ¿Por qué licitar? | 24 |
| 9. Empresas de Papel | 25 |
| 9.1. AdjudicaChile y Omar Ricouz Bergen | 25 |
| 9.2. PublicTrail Investment Ltda | 26 |
| 9.3. Recomendaciones | 26 |
| 10. Conclusión y análisis final para políticas públicas futuras | 26 |
| 11. Referencias | 28 |



1. Introducción

Observando las licitaciones transadas en la plataforma para compras públicas, se intenta saber que tan transparentes son los municipios de la Región Metropolitana con su información. Asimismo, entender las similitudes y diferencias contenidas en los contratos para un mismo servicio licitado. Además, se busca encontrar falencias de la plataforma, y divisar qué permiten o generan en las licitaciones. En esa misma línea, se pretende evidenciar elementos que repetidamente impiden el desarrollo y cesación de procesos licitatorios.

Esto en vista de que los gobiernos locales son el vínculo directo entre la ciudadanía y el Estado, en consecuencia su desempeño genera un impacto en la confianza que tienen las personas ante la administración gubernamental. Por ello, los gobiernos locales deben llevar a cabo sus tareas de forma eficiente y con altos estándares para garantizar una buena calidad en la prestación de servicios y salvaguardar el interés público. Para materializar este objetivo recurren a las compras públicas.

Según la OCDE, los contratos públicos representan el 12% del PIB en promedio y son un componente sustancial de la economía en general (OCDE, 2016). Para el caso chileno, representa un 5% del PIB. Adicionalmente, de acuerdo con un estudio realizado por la Fiscalía Nacional Económica en 2020, en Chile las compras públicas ejecutan aproximadamente 10 mil millones de dólares anuales, siendo adjudicados en un 55% a través de licitaciones públicas (FNE, 2020) y un 58% si nos enfocamos en la región metropolitana¹. Por tanto, las licitaciones son un factor relevante en el uso de recursos estatales.

Brevemente, una licitación es un llamado público donde la Administración selecciona la mejor propuesta entre las presentadas según bases establecidas. De esta forma, con las licitaciones se puede evaluar la toma de decisiones del gobierno, en este caso local, y su capacidad de cumplir satisfactoriamente con sus objetivos de gestión. El análisis de las licitaciones nos permite evaluar la eficiencia del manejo municipal a través del cumplimiento de estándares y normas de transparencia del proceso.

Para lograr dar respuesta a las ideas iniciales, se investigará entorno a una licitación comparable en magnitud, continuidad y relevancia del servicio para la población; el servicio de recolección y/o disposición final de Residuos Sólidos Domiciliarios (RSD). Analizando los contratos adjudicados y los casos que no llegaron a concretarse. Con el fin de evidenciar falencias generales y recurrentes que inciten a mejorar el sistema.

El análisis será cualitativo y en dos partes. Primero una evaluación de la información disponible en esta temática, principalmente en el acceso a datos relevantes de las licitaciones. Y por segundo un análisis de casos de municipalidades con problemas para lograr licitar que podrían ser transversales y perfectible para procesos futuros. Junto al caso de las empresas de papel que vulneran el sistema.

La razón de este estudio radica en la falta de evaluación económica respecto a las compras públicas, especialmente las licitaciones municipales de residuos. Al mismo tiempo de poner empeño en evidenciar la veracidad del acceso público que plantea la orgánica detrás de MercadoPúblico, por medio de la creación manual de la base de datos con la información de la plataforma.

¹[Datos Abiertos de ChileCompra para 2023](#)



Como primer resultado se encuentra que los municipios no cumplen completamente el Reglamento de Compras, Decreto 250 de 2004, para licitaciones de RSD. Con especial preocupación en la falta de bases y contratos de las licitaciones, pues ambas son las que establecen el funcionamiento del servicio. Entre aquellos elementos en los que sí cumplen el Reglamento de compras están las garantías, las cuales expresan preferencias acorde a lo reglamentado. Para las garantías de fiel cumplimiento del contrato, predomina el 5% del monto total del contrato. Para la garantía de seriedad de oferta, se inclinan a 1 o 10 millones de pesos.

Adicionalmente, para las licitaciones contenidas en la base de datos, se encuentra que en el 54,2%, de las 107 adjudicadas, participan dos o menos oferentes, lo cual “es relevante porque un bajo número de participantes en las licitaciones repercute en una menor intensidad competitiva y también en un mayor riesgo de ilícitos anticompetitivos” (FNE, 2020). Lo que puede generar la promoción de mayor gasto y pérdida de recursos estatales (Kaufmann, 2000).

Otro resultado interesante está en la detección de fallas recurrentes en el proceso licitatorio, dónde la más común es el incumplimiento de requisitos por parte de los oferentes, lo que retrasa o causa, incluso, caídas de procesos. Aunado a esto, se reconoció el mal uso de la plataforma por parte de una empresa, que permitió descubrir la existencia de las llamadas “empresas de papel”, las cuales tienen como único fin adjudicarse para vender su cupo a terceros u obtener información de empresas para ofrecer sus servicios de asesorías. Lo que causa problemas en el proceso. Ambos hallazgos son importantes por la ineficiencia que generan en la gestión. Puesto que generan nuevos llamados a licitaciones tras su ocurrencia, aumentando el costo total del servicio. Más aún cuando el costo administrativo promedio por licitación es de \$244.000 (FNE, 2020), aproximadamente 8,7 UF.

En lo que sigue, la sección 2 resume lo que dice la literatura en esta temática. La sección 3 explica como se realizan las licitaciones en Chile y los vínculos legales e institucionales que existen. La sección 4 describe la base de datos que se utilizará en el análisis de la sección 5 el cual evalúa la información disponible y entrega algunas conclusiones y recomendaciones para mejorar. La sección 6 describe el estudio de mercado a las compras públicas de la Fiscalía Nacional Económica y cómo difiere con el análisis propio de este texto. Pasando al segundo análisis, la sección 7 explora casos de procesos licitatorios problemáticos de algunas comunas junto a observaciones y posibles mejoras. Aunado a la exploración de problemáticas, la sección 8 entrega la visión respecto a la importancia de licitar en esta materia. Continuando con casos problemáticos, se describen casos de tres empresas que vulneraron el sistema y los problemas que ello contrae en la sección 9. Finalmente la sección 10, plantea las conclusiones y sugerencias a futuras políticas para analizar e implementar.

2. Revisión de literatura

Para entender mejor lo que sigue en los puntos del presente informe es necesario plantear ciertas ideas que han descrito algunos autores en lo que respecta a las compras públicas. La diversidad que se emplea en esta materia es bastante amplia, sin embargo nos enfocaremos solo en algunas.

En primer lugar, es relevante plantear que las compras públicas han adquirido un papel cada vez más importante en la respuesta a los grandes retos de la sociedad (Merisalo et al, 2024), especialmente porque cuando está bien organizada puede suponer un gran ahorro fiscal para la economía pública (Kuhmonen, 2023). En consecuencia, debe ser bien gestionada porque de esta manera podrá



y deberá desempeñar un papel importante en el fomento de la eficiencia del sector público y ser un elemento que inspira confianza en los ciudadanos, debido al enorme gasto que representan (OCDE, 2018). Siendo posible que las contrataciones públicas tengan no solo un rol operativo sino también uno estratégico, siempre a sabiendas de la existencia de las paradojas a la hora gobernar la contratación pública (Merisalo et al, 2024).

Algunos autores han intentado generar soluciones ha implementar en las compras con tal de no caer en estas *paradojas* a la hora de ejecutar las diferentes contrataciones públicas.

Por un lado, en 2018 la Comisión Europea creó una guía para profesionales sobre cómo evitar los errores más comunes en los proyectos financiados por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (European Commission, 2018). No obstante, es una guía que está centrada de sobremañera en la Unión Europea, y por tanto no sirve en demasía para extrapolarlo a las compras públicas.

Por otro lado, de acuerdo a Shugart (1998) en los servicios públicos, cuando se regula el trabajo por contratos, la mayoría de los inconvenientes se derivan de la naturaleza inevitablemente incompleta de los contratos. Razón que hace analizar cómo a través de los contratos se pueden afectar o mejorar las compras públicas. Especialmente las licitaciones bajo contratos de alto volumen de recursos gastados, donde es de máxima importancia la planificación correcta de los gastos para no producir sobrecostos que hubieran podido evitarse (Correa, 2002).

Los contratos mal diseñados, que garantiza que los financiadores, en este caso proveedores, no corren ningún riesgo de pérdidas independientemente del rendimiento, conducirán a un rendimiento deficiente (Engel et al, 2022). Por tanto es relevante que los contratos muestren explícitamente las garantías y multas que deben pagar en caso de incumplir con el servicio solicitado, para así asegurar un cumplimiento de calidad. Además, debe procurarse restringir la posibilidad de que se lleven a cabo renegociaciones oportunistas diseñando mecanismos de oferta que lo impidan (Engel et al, 2001).

Otro problema al cuál se enfrenta la contratación pública es al riesgo de que el contratista quiebre antes de que se termine la obra o contrato, para la cuál Engel y Wambach (2005) investigan los métodos de contratación pública más utilizados concebidos para evitar la quiebra del contratista adjudicatario. Esto puesto que este riesgo conduce a licitaciones anormalmente bajas y a la ruptura de la equivalencia de ingresos. Los autores demostraron que métodos para suavizar la competencia, como la multioferta o racionamiento, pueden dar mejores resultados que una subasta estándar cuando existe una alza de este riesgo.

Sumado a esto, en las contrataciones públicas habitan problemas respecto al cumplimiento de esos contratos. Ryan (2020) estudia cómo afecta el cumplimiento de los contratos a la eficiencia de las licitaciones de contratación de los mayores proyectos energéticos de la India y comprueba que el cumplimiento de los contratos favorece la competencia. Junto a este estudio, Clark y otros investigadores en 2018 encontraron que tras la investigación policial realizada en 2009 a la industria de asfalto de Montreal, las contrataciones públicas aumentaron la entrada y participación de oferentes a la vez que el precio de la contratación disminuyó (Clark et al, 2018). Desde otro enfoque, los resultados de Vila (2013) indican que los municipios de mayor tamaño, con inversiones más elevadas, menores niveles de deuda y menor competencia política presentan una probabilidad más alta de cumplimiento.



Tratando de explicar el incumplimiento en la contratación pública desde otra mirada, Kauppi y Raaij (2014) usaron la teoría de agencia en compras fuera de los canales aceptados (compras irregulares o maverick buying). Encontrando que la formación y orientación contribuyen a reducir el incumplimiento por parte de los empleados públicos, al contrario de la supervisión por si sola. Desde otro lado, Fernández (2015) indica que la escasez y deficiencia de regulación y control propician malas prácticas, especialmente junto a discrecionalidad excesiva.

A propósito de lo mismo, la discrecionalidad puede afectar el funcionamiento de las compras públicas porque “el incremento de la discrecionalidad de los poderes adjudicadores, en forma de mayores posibilidades de negociación de los términos del contrato, incrementan los riesgos de corrupción” (Aymerich, 2015). Además investigaciones para el mundo detectan que mientras más descentralización existe, mayor es la posibilidad de generar prácticas corruptivas. Donde las compras públicas son una de las actividades gubernamentales más vulnerables a la corrupción (OCDE, 2016).

Respecto a la discrecionalidad burocrática en la contratación pública, se encontró que ésta aumenta los precios, da lugar a la selección de proveedores menos productivos y aumenta la disposición de los compradores públicos, municipios para este estudio, a sacrificar más valor del contrato para aumentar su discrecionalidad si en el mercado operan empresas con más conexiones (Szucs, 2023). Lo cual es un gran problema debido a que se involucran recursos estatales y entrega de bienes o servicios para la comunidad en los procesos, que se empañan con estas prácticas y bajan la confiabilidad de la ciudadanía. En búsqueda de soluciones ante esto, Fernández (2015) comenta que el contrato administrativo y la licitación pública pueden potencialmente inhibir la corrupción y mal gasto de recursos si se cumplen los principios de la licitación; legitimidad, concurrencia, isonomía², competencia, imparcialidad, transparencia y publicidad. En atención a ello, un factor relevante es la capacidad para cumplir plenamente la ley, la cual contiene estos principios.

Para hacerlo los sistemas deberían incluir medidas que aborden cuestiones de rendición de cuentas, transparencia, relación calidad-precio, entre otras (Raymond, 2008). En resumen, que se potencien los principios antes mencionados para mejorar el sistema completo de compras públicas. Debido a que de una definición adecuada de este tipo de políticas y normativas dependen las condiciones de éxito de las contrataciones públicas (Correa, 2002). Aspectos en los que Chile ya intentó hacerse cargo, a través de la Ley y el Reglamento de Compras (Ley 19886, 2003; Decreto 250, 2004). Es eminente señalar que actualmente se encuentran en proceso de mejora y modernización que comenzó en diciembre 2023 con la nueva Ley 21634. Esta última se implementará de forma completa a finales de 2024, sin embargo comenzó a regir de manera inmediata el Capítulo VII que contiene modificaciones en materia de probidad.

La decisión de comenzar inmediatamente modificando lo que respecta a la probidad y transparencia no es coincidencia, puesto que es una temática que preocupa cuando nos enfocamos en las compras públicas. Galevotic y Sanhueza en 2002 discuten qué se necesita para aumentar la transparencia en los servicios públicos, llegando a argumentar que, entre otros, se requiere: un sistema de contabilidad regulatoria estandarizada que codifique la información necesaria para fijar tarifas y acopilarlas continuamente; dar acceso público expedito a través de páginas web a toda la información que se

²Principio que predica la igualdad de los administrados frente a la administración, lo cual, en el caso de la licitación implica el tratamiento igual en situación igual, de todos cuantos contienden para convertirse en cocontratante (Fernández, 2015)



ocupa para regular; obligar al regulador a fundamentar públicamente y por escrito las decisiones explicando el diagnóstico técnico y publicar un manual de procedimientos que señalen las etapas, requisitos, criterios de decisión y plazos de las principales decisiones administrativas (Galetovic y Sanhueza, 2002). Elementos que la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas en Chile ha querido incorporar y son parte del sistema de compras públicas desde 2003, detallado más adelante.

Finalmente, para concluir esta mirada a la literatura Doussoulin y Colther (2022) hacen un análisis de la eficiencia de los servicios municipales de recolección en Chile con foco en los RSD. En este estiman la eficiencia económica y técnica utilizando Modelos de Frontera Estocástica para datos socioeconómicos, técnicos y de geografía humana de 2014 a 2019 para una muestra de 280 municipios. Entre sus hallazgos muestran que existen disparidades considerables según si la recaudación es privada, pública o mixta, y que los municipios rurales son ineficientes. Y Meriläinen y Tukiainen (2019) documentaron que el paso de la producción de *laissez-faire* a la contratación pública en la recolección de residuos domiciliarios en Finlandia redujo el número de empresas activas en el mercado local, pero indujo una disminución estadísticamente significativa y grande en los precios unitarios por término medio. Además, entre sus resultados sugieren que la política local puede ser un obstáculo para la provisión eficiente de bienes públicos locales.

A sabiendas de todo lo anterior se realiza la investigación para comprender que ocurre con las licitaciones de las entidades municipales, así aportar a la literatura con el conocimiento de lo que ocurre en el Gran Santiago utilizando las licitaciones públicas de recolección de residuos domiciliarios para ejemplificarlo.

3. ChileCompra y las licitaciones de RSD

La Dirección de Compras y Contrataciones Públicas, en adelante ChileCompra, es una institución creada en 2003 dependiente del Ministerio de Hacienda. Administra la plataforma transaccional de las compras públicas llamada MercadoPúblico, en la cuál los Organismos Públicos adquieren bienes y servicios, a través de procedimientos de compras. El más común, y de nuestro interés, es la licitación pública.

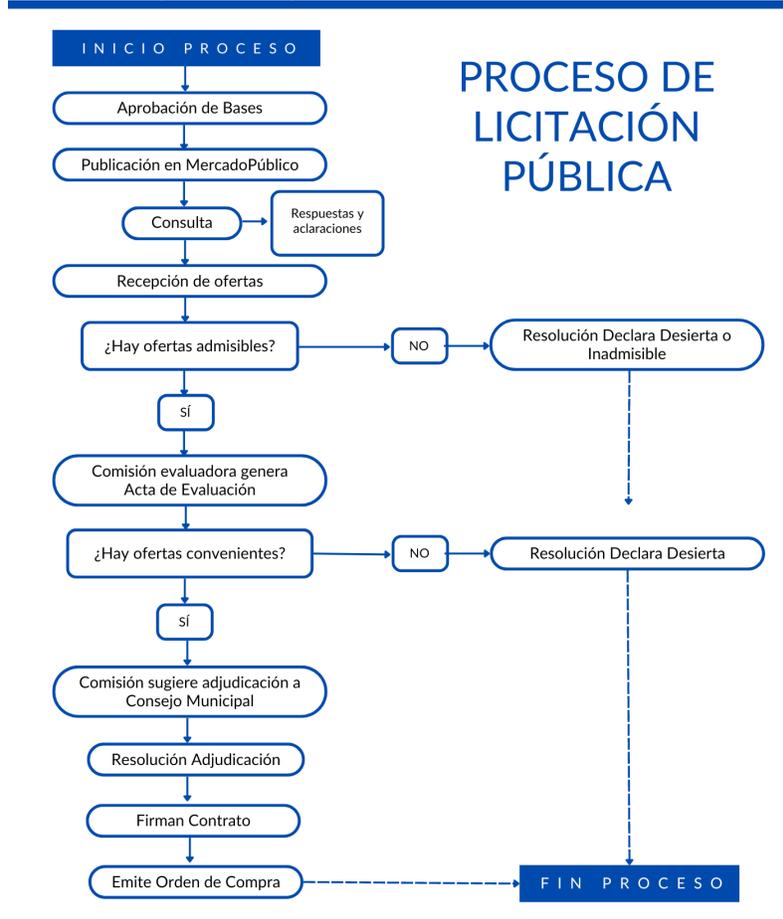
Para reglamentar el funcionamiento de los procedimientos de compras existe la Normativa de Compras Públicas (Ley N°19886) que regula las contrataciones de bienes y servicios de las instituciones de la Administración del Estado. Su reglamento, contenido en el Decreto N°250 de 2004 y llamado Reglamento de Compras en adelante, establece cómo se implementa la normativa, especificando y detallando las normas legales. A lo largo del documento se explicarán partes de la Ley 19886 y del Reglamento de Compras, con enfoque en las licitaciones.

El proceso licitatorio, figura 1, comienza con la aprobación de las bases, administrativas y técnicas, y su publicación en MercadoPúblico. Luego se da paso, en caso de haber, a resolver consultas y aclarar puntos. Se reciben ofertas hasta el plazo determinado y declaran admisibilidad de esas cotizaciones. Si no es admisible, ya sea por incumplimiento de requisitos u ofertar inmoderadamente sobre el presupuesto, se declara desierta la licitación y es publicado en la plataforma. Si es admisible, la comisión evaluadora revisa todos los antecedentes y pondera los criterios, posteriormente entrega un acta e informe de evaluación. Esta acta se debe publicar refiriéndose a la conveniencia de las ofertas evaluadas. Puede no ser conveniente y, por tanto, declarar desierta la licitación. Si es conveniente,



se informa al Consejo Municipal y se sugiere adjudicar a la mejor oferta, la cual se espera sea la que obtiene el mejor puntaje ponderado de los criterios. Tras la aprobación del Consejo para adjudicar, se solicita al oferente firmar el contrato. Una vez todo listo, la licitación es adjudicada, se emite la orden de compra y comienza con el servicio (Ley 19886, 2003).

Figura 1: Diagrama Proceso Licitación Pública



Fuente: Elaboración propia con información de Ley N°19886

Entre la publicación y la admisibilidad de ofertas, la entidad licitante (municipio) podrá dar cuenta que existen fallas administrativas en las bases o dentro de los requerimientos municipales y declarar revocada la licitación. Lo cual refiere a finalizar el proceso y comenzar otro sin fallas administrativas.

En esa misma línea, en caso de que la entidad licitante no pueda licitar antes de que termine el contrato vigente, y requiera mantener continuo el servicio, como es el caso de la recolección y disposición final de residuos. Existe la posibilidad de extender el contrato (ampliación-prórroga-renovación)³,

³De acuerdo a ChileCompra: **Ampliación** refiere a aumentar el monto final en máximo 30 % (Art. 77); **Prórroga**



siempre y cuando se establezca en las bases previo a contratar el servicio y cumplirlo.

Dentro de las reglas para licitaciones públicas se encuentran los plazos mínimos para adjudicar, las condiciones y contenido mínimo que debe llevar una licitación, el contacto entre oferentes y licitantes, el orden del proceso y todo lo referente a conllevarlo fructíferamente.

Algunas de estas reglas difieren de acuerdo a su tipo. Las licitaciones públicas se diferencian según los montos del trato, clasificándose en cinco tipos. En orden ascendente son L1, LE, LP, LQ Y LR. Dónde la primera es por montos menor a 100 UTM y la última para mayores a 5000 UTM. Las evaluadas en esta investigación corresponden a licitaciones tipo LR, LQ y LP.

Las licitaciones tipo LR debiesen ser menos propensas a ser corruptas debido a la fiscalización que reciben por ser montos altos. Al contrario de las tipo L1, que tienen montos bajos y, por consecuencia, son menos fiscalizados al existir menor preocupación respecto a las grandes licitaciones.

En base a las licitaciones presentadas en MercadoPúblico se crea una base de datos. Ella permitirá hacer el análisis posterior y sus detalles se explican en la siguiente sección del presente documento.

Adicionalmente existen dos organismos que participan en el proceso de compras. El Tribunal de Contratación Pública, creado en 2003, junto a ChileCompra, que tiene como misión conocer la acción de impugnación frente a actos u omisiones ilegales o arbitrarios que hayan tenido lugar en los procesos administrativos de contratación con entidades públicas regidos por la Ley 19.886. Y el Observatorio de Compras Públicas, creado en 2013 está a cargo de monitorear procesos y levantar alertas, gestionar recomendaciones con los organismos y revisar las denuncias por eventuales faltas a la probidad.

4. Datos

Se realiza un análisis respecto a la información disponible en MercadoPúblico, la plataforma transaccional de compras públicas. Información con la que se elabora una base de datos usando la concentración de licitaciones en aquella plataforma a cargo de ChileCompra. Para el interés del presente trabajo, las realizadas por las municipalidades en RSD entre 2010 y 2023.

Esta base de datos se ha construido manualmente para cada licitación relacionada con la recolección y disposición final de RSD hacia el relleno sanitario. Se han incluido datos de 47 municipalidades de la Región Metropolitana. El proceso implicó la identificación del ID de cada licitación en la plataforma, la verificación del estado y duración de cada proceso licitatorio, y la descarga de los archivos asociados a cada licitación para la recopilación de datos.

Los datos capturados abarcan información respecto a los montos a pagar mensualmente y en el contrato total, la duración del servicio en meses, la comuna involucrada, el año de realización de la licitación, el número de oferentes aceptados, el adjudicatario, el precio por tonelada, la moneda utilizada, la forma de pago, garantías asociadas, requerimientos de vehículos y personal, período de

refiere a extender el contrato al mismo proveedor por un tiempo menor al del contrato original sin superar las 1000 UTM; y **Renovación** refiere a extender el contrato por un período igual al que tenía el contrato original.



renovación, y el alcalde correspondiente.

Además de la plataforma de Mercado Público, se ha recurrido al Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) como fuente de información comunal, accediendo a datos como población, superficie, densidad poblacional, índice de pobreza, disponibilidad presupuestaria por habitante, ingresos promedio, ingresos municipales anuales, y detalles sobre los alcaldes de cada comuna.

Cada licitación se considera como una observación única en la base de datos, lo que permite comparaciones detalladas entre licitaciones, incluso dentro de una misma municipalidad a lo largo del tiempo. Se analizan aspectos como los requisitos, condiciones y tipos de servicios solicitados.

La cantidad de información proporcionada por cada municipio para las licitaciones refleja el nivel de transparencia de la entidad hacia el público. Esto sugiere que no debería haber información relevante oculta. Cuestión que será examinada más detenidamente en secciones posteriores.

Es crucial destacar que la construcción de esta base demandó un esfuerzo considerable y un tiempo aproximado de tres meses. Su justificación se debe a que “la información fidedigna se encuentra sólo en formatos no interpretables por computadores, tales como documentos escaneados que solo pueden ser analizados manualmente” (FNE, 2020). A su vez, la falta de uniformidad en cuanto al formato de los documentos complica aún más la tarea de búsqueda de información entre los 47 municipios que han licitado durante el período. Por ello es importante destacar la labor de su creación y el gran aporte que puede producir este insumo para la mejora en las políticas públicas de esta temática.

5. Análisis de datos para licitaciones

Antes de iniciar el análisis es necesario indicar que el 11 de septiembre de 2023 ChileCompra tuvo un ciberataque que ha mantenido incompleto el acceso a la plataforma⁴. Esto generó que para algunas licitaciones no sea posible descargar los archivos que entregan los datos, en adelante a esto se le llamará falla de la plataforma. En lo que sigue se analiza los datos accesibles.

La base de datos construida para este trabajo consta de 170 licitaciones, de las cuales 107 fueron adjudicadas, 39 desiertas, 6 revocadas y 18 prórrogas de contrato. Las afirmaciones que siguen son sobre las 107 licitaciones adjudicadas.

5.1. Disponibilidad de las bases de licitación

De acuerdo a la Ley de Compras, las bases “deberán establecer las condiciones que permitan alcanzar la combinación más ventajosa entre todos los beneficios del bien o servicio por adquirir y todos sus costos asociados, presentes y futuros” (Art. 6, Ley 19886 de 2003). Por tanto, su existencia es de suma importancia para el proceso, siendo las bases las que determinan la llevada a cabo de la licitación.

⁴Enero 2024



Las bases se encuentran disponible para 96 de las licitaciones adjudicadas, es decir, el 89,7%. Las no disponibles son solo 11 licitaciones, 4 por fallas de la plataforma y 7 por no encontrarse entre los archivos de la licitación. Esto quiere decir que se desconoce las reglas establecidas en el trato del 10,4% de las licitaciones adjudicadas.

En cuanto a las 96 licitaciones con bases disponibles, se dividen en 47 licitaciones de únicamente recolección de RSD (49%), 18 de solo disposición final (19%), 26 de ambos (27%) y 5 para recolección general municipal (5%), la cual considera además limpieza de calles, ferias y plazas.

A su vez, estas licitaciones pueden tener dos formas de remunerar al concesionario. La primera es a suma alzada, que establece un monto fijo por el servicio completo al inicio del contrato, el cual no depende de las toneladas recogidas. De las 47 licitaciones únicamente de recolección y las 26 que contemplan tanto recolección como disposición final, 45 y 24, respectivamente, mantienen esta forma de pago. La segunda forma es en base a precios unitarios, donde se establece un monto fijo por tonelada, por tanto, el pago crece proporcionalmente a la cantidad de toneladas recolectadas y transportadas al relleno sanitario. Forma preferida en contratos de solo disposición final, predominando su elección en 11 de las 18 licitaciones de este estilo. Respecto a las de recolección general municipal 2 son bajo este pago y 3 bajo suma alzada.

5.2. Número de oferentes

Se denomina oferente en una licitación a una empresa a la que se le aceptó su oferta, y por ende se declaró admisible. Así se excluyen todas las firmas que ingresaron una oferta a la licitación sin cumplir los requisitos solicitados por la entidad. Sabido esto, el número de oferentes se utiliza frecuentemente como un indicador para medir el grado de competencia en una licitación. Mientras mayor sea el número de oferentes, manteniendo otros factores constantes, puede argumentarse que el grado de competencia será mayor.

Figura 2: Cantidad de licitaciones según número de oferentes, 2010-2023



Fuente: Elaboración propia con datos de licitaciones en MercadoPúblico



En 28 de las 107 licitaciones adjudicadas, es decir el 26,2 %, se aceptó la oferta de solo un oferente, lo cual a todas luces constituye un indicio de falta de competencia. En las 79 licitaciones adjudicadas restantes hubo entre 2 y 8 oferentes, tal como se resume en la Figura 2.

Además, un indicador de desempeño utilizado por ChileCompra es la cantidad de oferentes aceptados que participan en la licitación. El cual considera licitación exitosa a aquella que tiene 3 o más oferentes. Para esta materia, ese indicador es de 45,8 %.

5.3. Disponibilidad de la evaluación

De acuerdo con el Reglamento de Compras, “el proceso de evaluación tendrá por objeto determinar si concurre alguna causal de inhabilidad o incompatibilidad para contratar con las entidades. Además, acreditar la veracidad de los antecedentes, la situación legal y la situación financiera de los postulantes a proveedores. . . . La evaluación se traducirá en informes estandarizados que permitan evaluar a cada postulante” (Art. 85, Decreto 250 de 2004).

Para 16 de las 107 licitaciones adjudicadas, el 14,9 %, la evaluación no está disponible, ya sea porque no se encuentra en los archivos de la licitación (14 licitaciones) o no es posible descargarlo por fallas de la plataforma (2 licitaciones). Esto es relevante porque la evaluación permite dar cuenta de las razones técnicas para aceptar a un oferente por sobre otro. Por tanto, su inexistencia elimina la posibilidad de ese conocimiento y de verificar las razones de la decisión tomada.

La evaluación está disponible para las 91 licitaciones restantes. En 38 de estas licitaciones, es decir el 41,8 %, se evalúa con la oferta de un solo oferente, situación en la cual se decide el ganador aplicando los criterios a una sola oferta. Para las 53 licitaciones restantes con evaluación descargable, se tiene 2 o más competidores y se adjudicó al mejor puntaje ponderado en 52 casos, de los cuales solo 42 coinciden con ser la oferta económica más baja. Con esto se puede concluir que tener el mejor puntaje no necesariamente es símil de tener la oferta económica más baja.

5.4. Presupuesto

El presupuesto corresponde al monto que declara disponer la entidad municipal para la licitación presentada. De acuerdo con el Reglamento de Compras, “las entidades deberán contar con las autorizaciones presupuestarias que sean pertinentes, previamente a la resolución de adjudicación del contrato” (Art. 3, Decreto 250 de 2004) y “cada entidad será responsable de estimar el posible monto de las contrataciones... Cuando el monto adjudicado supere en más de un 30 % al monto estimado, las entidades deberán explicitar en el acto adjudicatorio las razones técnicas y económicas que justifiquen dicha diferencia, debiendo, asimismo, mantener los antecedentes para su revisión y control posterior por parte de la correspondiente entidad fiscalizadora” (Art. 11, Decreto 250 de 2004).

En 24 de las 107 licitaciones adjudicadas, es decir un 22,4 %, no se informa el monto presupuestado. Respecto de las 83 licitaciones restantes, donde se tiene información, para 32 de estas el monto adjudicado fue mayor al presupuestado y para las 51 que restan fue menor o igual que el monto presupuestado.



Además, para desglosar las licitaciones que adjudicaron una oferta superando el presupuesto, se utiliza el acta de evaluación. En 11 de estas 32 licitaciones se adjudicó al mejor puntaje ponderado. De estas 11 licitaciones, se escogió la oferta más baja en 8. Lo cual indica que, en el 7,5 % de las licitaciones adjudicadas, todas las ofertas recibidas superaron el presupuesto.

5.5. Disponibilidad del contrato

El Reglamento de Compras establece como contrato de servicios “aquél mediante el cual las entidades de la Administración del Estado encomiendan a una persona natural o jurídica la ejecución de tareas, actividades o la elaboración de productos intangibles” (Art. 2, Decreto 250 de 2004). Por ende, el contrato es el documento por el cual se establecen las obligaciones entre el adjudicatario y la municipalidad. Siendo relevante su existencia por esta razón.

Los contratos no se encuentran disponible para 36 de las 107 licitaciones adjudicadas, ya sea porque no se encuentra en los archivos de la licitación (33) o por fallas de la plataforma (3). Para las 71 licitaciones restantes que sí está disponible, el 100 % indica el período específico de tiempo que dura el servicio. Adicionalmente, 54 de estas 71 licitaciones donde está disponible el contrato, especifican si existe prórroga. De estos 54 casos, solo en 21 licitaciones (38,8 %) hay posibilidad de prórroga, los cuales contemplan un período máximo de 3 meses (1 contrato), 4 meses (1 contrato), 6 meses (17 contratos) o 12 meses (2 contratos).

5.6. Disponibilidad de garantías

Se analizan las dos garantías más relevantes exigidas por la municipalidad para asegurar el servicio. Garantía de seriedad de oferta y de fiel cumplimiento del contrato. El objeto de ambas es resguardar el correcto desempeño de las obligaciones emanadas de la oferta y/o del contrato, por parte del proveedor oferente y lo adjudicado (Art. 22, Decreto 250 de 2004).

La garantía de seriedad se requiere para ofertar hasta la adjudicación y es cobrada en caso de que el adjudicado no cumpla los requisitos para finalizar la adjudicación, como por ejemplo no aceptar la adjudicación, no firmar o presentar documentos incompletos retardando la adjudicación y el servicio. Una vez adjudicada la licitación, se requiere la garantía de fiel cumplimiento y se cobra en caso de incumplir con el servicio en el plazo total acordado o con aspectos del contrato. Los valores de ambas se establecen en las bases que dispone la entidad municipal para la licitación y contrato.

Existe un riesgo de que los montos de las garantías sean demasiado altos y como consecuencia generen una barrera de entrada en el mercado. Sin embargo, ChileCompra a través de su Reglamento tiene en cuenta este riesgo. Preventivamente, estipula que “deben tener presente que la participación de oferentes no sea desincentivada, al momento de fijar el monto” (Art 22, Decreto 250 de 2004). Por otro lado, existe el riesgo de incumplimiento de contrato por parte del oferente cuando los incentivos están mal implementados. Situación que puede ocurrir a causa de tener bajos costos asociados al incumplimiento o por causa de indiferencia producto de una mínima diferencia entre los costos de cumplir o no cumplir.

Dado que las garantías se estipulan en las bases, se considerarán las 96 licitaciones adjudicadas que las tienen disponibles. De esas solo 5 no indican los montos, 4 para seriedad de oferta y 1 para fiel



cumplimiento. De las 91 restantes, en 55 licitaciones (60,4%) la garantía de fiel cumplimiento es el 5% del monto total del contrato, tal como se observa en la figura 3. En la misma gráfica, el segundo porcentaje más utilizado es 10% del monto total, impuesto en 14 licitaciones (15,4%).

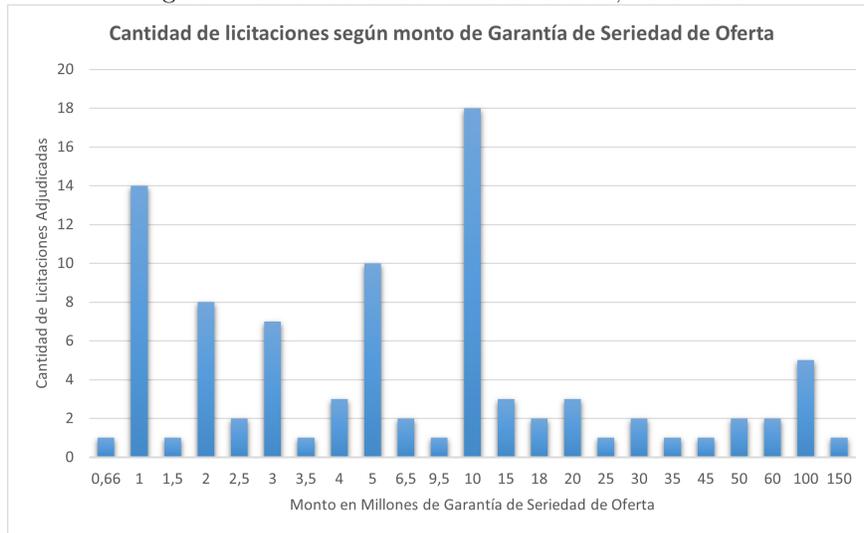
Figura 3: Garantía de Fiel Cumplimiento, 2010-2023



Fuente: Elaboración propia con datos de licitaciones en MercadoPúblico

En cuanto a la garantía de seriedad de oferta, figura 4, para las mismas 91 licitaciones se observa una mayor dispersión en los montos, pero son tres los que más se repiten. Un monto de 1 millón en 14 licitaciones (15,4%), de 5 millones para 10 licitaciones (11%) y 10 millones en 18 licitaciones (19,8%) de las 91 licitaciones con base y garantía disponible.

Figura 4: Garantía de Seriedad de Oferta, 2010-2023



Fuente: Elaboración propia con datos de licitaciones en MercadoPúblico



5.7. Conclusiones de disponibilidad

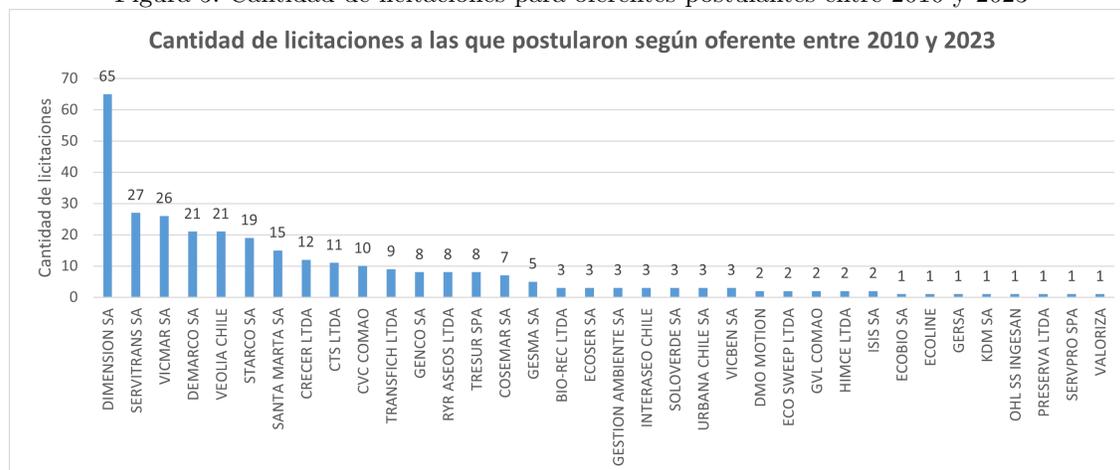
Bajo la base de que licitaciones que contienen toda la información disponible y transparentada en el portal de manera correcta son menos propensas a infringir lo reglamentado legalmente, se espera sean menos probables a tener contratos ligados a malas prácticas o corrupción.

En cuanto a la disponibilidad de información, las cifras más preocupantes son las respectivas a las bases. Principalmente, porque son estas las que configuran el proceso y la selección. Por tanto, su falta genera incertidumbre ante la adjudicación y la llevada a cabo en general. Pudiendo justificar malas prácticas en la licitación. Especialmente porque pueden adecuar los requerimientos, generando de cierta forma licitaciones a la medida.

Por otra parte, esta falta de claridad dada por la ausencia de bases genera una pérdida de legitimidad por parte de los compradores ante los proveedores y el público en general, ya que compromete la seriedad que requieren los procesos de compras públicas. Esto conlleva a un incremento en la desconfianza hacia el manejo de recursos y, aún más crítico, hacia las capacidades de los funcionarios públicos.

Otro motivo de preocupación surge cuando la cantidad de oferentes aceptados es baja, especialmente en los casos de contar solo con un oferente. Esta situación se torna más inquietante cuando el número de casos de este tipo aumenta durante la evaluación, pasando de 28 a 38 licitaciones con solo un oferente. Como se mencionó al inicio del documento, una de las razones fundamentales de esta preocupación radica en que estas licitaciones son más propensas a conductas anticompetitivas debido a una menor intensidad competitiva (FNE, 2020).

Figura 5: Cantidad de licitaciones para oferentes postulantes entre 2010 y 2023



Fuente: Elaboración propia con datos de licitaciones en MercadoPúblico

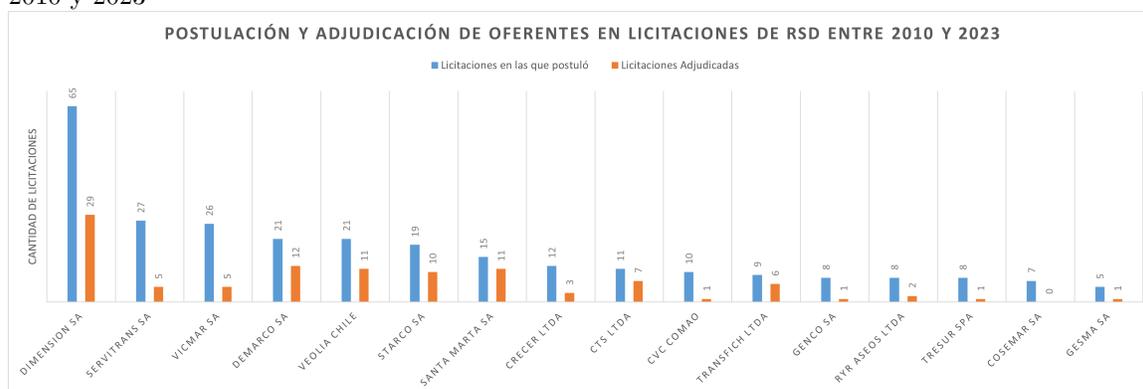
Sin embargo, esta situación de falta de competencia podría resultar de la escasez de proveedores en este sector. Situación atribuible a la naturaleza del servicio de recolección y disposición final, que demanda una inversión significativa para su implementación. Esto se debe en gran medida a



que, según las especificaciones técnicas, se exige la posesión de varios camiones y cajas compactadoras para llevar a cabo el servicio, estableciendo así una barrera de entrada considerable para quienes comienzan con menos recursos. Además, los requisitos de evaluación también incluyen la experiencia de los proveedores en el sector, y en algunos casos, la falta de este requisito puede llevar a la exclusión de ciertas empresas. Esta dinámica dificulta el acceso a nuevas empresas, resultando en una alta repetición de los mismos oferentes adjudicados. Tal como se puede ver en las figuras 5 y 6.

Se destaca, además, que la empresa *Dimensión SA*, debido a su participación y adjudicación en numerosas licitaciones, podría propiciar una economía de escala que suscita una ventaja frente a sus competidores. Este beneficio se fundamenta en su participación no solo en la Región Metropolitana, sino también en otras regiones.

Figura 6: Cantidad de licitaciones para oferentes postulantes y adjudicados más repetidos entre 2010 y 2023



Fuente: Elaboración propia con datos de licitaciones en MercadoPúblico

6. Estudio FNE junto a ChileCompra

En noviembre del 2020 la Fiscalía Nacional Económica publicó un estudio de mercado realizado a las compras públicas. Este estudio toma como hipótesis de falta de competencia que “existen espacios en el mercado de compras públicas que no se encuentran funcionando de forma adecuada desde el punto de vista de la competencia, lo que estaría provocando que las condiciones comerciales a las que pueden acceder los organismos del Estado no sean las óptimas y por tanto se asignen de forma deficiente los recursos de este.” Por lo cual realiza un minucioso estudio para lograr decifrar qué aspectos generan estos espacios y cómo evitarlos.

Para abordar la hipótesis realizó una investigación a fondo de las compras públicas en todas sus formas, licitaciones públicas y privadas, convenios marco y tratos directos. Utilizando cuatro fuentes de información: Bases de datos de ChileCompra; Base de datos construida manualmente por la FNE con datos de 400 licitaciones públicas, 400 tratos directos y 400 convenios marco; Encuesta a unidades de compras de 208 organismos públicos; y fuentes documentales como normativas y literatura acorde. Además, cabe destacar que la FNE contó con la ayuda completa por parte de ChileCompra en cuanto a disponibilidad de datos e información, factor relevante para diferenciar



aquel estudio con el que se realizó acá.

Como el presente documento se hace respecto a las licitaciones públicas, se comentarán únicamente las conclusiones más importantes del estudio que las afectan. Primero y la más alarmante, según la propia FNE, es la “baja participación de oferentes en un porcentaje relevante de licitaciones. Así, en un 25 % de licitaciones participa solo un oferente, mientras que en un 40 % participan dos o menos” (FNE, 2020). Datos que coinciden con lo encontrado en el análisis de la sección anterior, donde los porcentajes son 26 % y 54 % respectivamente.

Ahora bien, otra conclusión importante encontrada por la FNE, es que “existe una falta generalizada de estandarización de los procesos en todas las variables relevantes de una licitación” (FNE, 2020). Elemento que es altamente mejorable en razón de la disponibilidad de información, puesto que facilitaría el acceso a ella incluso sin tener que realizar una creación de base de datos, sino que podría ayudar tener una estandarización de, al menos, los elementos más significativo en las licitaciones. Por ejemplo, tipo de bases, criterios de evaluación usado y sus ponderaciones o fórmulas para calcular los puntajes de cada oferente.

Por otro lado, el FNE informó que el 20 % de las bases de licitación contienen limitantes a la competencia. Donde las limitantes más usuales se relacionan a “establecer criterios que resultan innecesariamente exigentes dada la naturaleza del bien o criterios con un alto grado de discrecionalidad” (FNE, 2020). Además de notar que estas limitantes se correlacionan negativamente con el número de competidores, razón que puede servir como otra hipótesis a la posibilidad de tener pocos participantes en licitaciones.

En conclusión, si bien existen aspectos que ya son abordados en el estudio realizado por la FNE y es más completo en su desarrollo abarcando las compras públicas en su general, este trabajo hace una diferencia porque se especifica en las licitaciones públicas y contiene además una extensión a estudios de casos municipales problemáticos de forma más particular para así complementar el estudio FNE. Asimismo un aspecto valioso que diferencia los estudios, es que el presente realiza el análisis de bases con una base propia que permite capturar la verdadera accesibilidad y disponibilidad de la información que promete ChileCompra, al contrario de lo que realizó la FNE puesto que contó con la cooperación de ChileCompra para la ejecución del estudio.

7. Estudio de procesos licitatorios problemáticos

Es interesante explorar casos donde las licitaciones fallidas predominan el proceso, lo cual puede ocasionar interrupción del servicio. Particularmente cuando se termina el contrato anterior y la próxima licitación sigue en proceso.

Para realizar este análisis, se han escogido municipalidades que han tenido mayor dificultad para poder finalizar sus procesos licitatorios. La importancia de esta observación es la búsqueda de problemas repetitivos o transversales que una vez descubiertos puedan motivar a mejorar el sistema actual. Divisando así factores que impiden el término fructífero de la compra y sus posibles causas reiterativas en la práctica. Incluyendo una potencial extrapolación a las compras públicas en general. Especialmente bajo la idea de que se evalúa un mismo servicio para la población.



Para recordar, de acuerdo al Reglamento de Compras, se llama licitación desierta a aquellas que no presentan ofertas, o bien, la comisión evaluadora juzga que las ofertas presentadas no resultan convenientes a los intereses de la entidad licitante. Tal como se explica en la figura 1. Además, las licitaciones revocadas muestran cuando existe una falla administrativa y cómo eso puede retrasar, hasta, en algunos meses el proceso pues requiere revisar y mejorar las condiciones de las licitaciones.

Si se dificulta el concretar una licitación tras varias oportunidades, podrían existir acuerdos fuera de la licitación pública. Por otro lado, puede generar un costo mayor porque los oferentes podrían aumentar su valor cada vez que se hace el llamado. Así, los oferentes podrían tener incentivos a volver desierta una licitación para conocer las ofertas de los demás y cambiar sus valores.

Como se verá más adelante, el gran problema por las que ocurren este tipo de licitaciones es que los oferentes no cumplen con los requisitos para poder ser evaluados. Dónde el foco está en que ninguno cumple, porque basta con que uno lo haga para poder licitar. Además, de proponer valores sobre 30% del presupuestado por la municipalidad. Lo que imposibilita continuar evaluando de acuerdo al artículo 11 del Reglamento de Compras. Puesto que necesita ser respaldado por varios documentos que acrediten la decisión.

De los datos obtenidos, existen casos de procesos licitatorios con desiertas en 17 de las 47 comunas. Donde 8 de esas 17 comunas han tenido dos o más licitaciones desiertas durante el período. El resto solo en una ocasión. En cuanto a las licitaciones revocadas, 6 de las 47 comunas las contienen. Cada una en solo una ocasión. Además, 3 de ellas coinciden con tener licitaciones desiertas.

Dicho esto, se da paso a la explicación de los procesos para los municipios que han tenido mayores problemas y la explicación de que ocurrió con el servicio en cada situación. Junto a un conjunto de reflexiones y recomendaciones.

7.1. San Ramón

San Ramón se ubica en la zona sur de Santiago y es una comuna con caso de corrupción y malas gestiones, que justamente coinciden con el período donde se encuentran licitaciones problemáticas.

La municipalidad cuenta con una extensa historia de licitaciones para la recolección y disposición final de residuos desde 2012 hasta 2023, incluyendo extensiones mediante prórrogas contractuales. Entre 2011 y la última adjudicación, se realizaron 6 llamados a licitación, con un caso desierto y otro revocado, sumado a problemas con las licitaciones adjudicadas que se explican a continuación.

En agosto de 2011, la licitación (438-15-LP11) atrajo a 5 oferentes, adjudicándose a *Aromos Ltda* en julio de 2012. La falta de archivos adjuntos a la licitación dificulta determinar si la oferta más baja se tradujo en el mayor puntaje. A pesar de programarse hasta agosto de 2017, en septiembre de 2012 la municipalidad inició una nueva licitación (438-58-LP12), indicando un posible término anticipado del contrato inicial. Sin embargo esa información no se encuentra en la plataforma.

La licitación 438-58-LP12 contó también con 5 oferentes pero solo dos fueron aceptados para el proceso de evaluación. Esta fue adjudicada en enero de 2013 a la empresa *CVC Comao Ltda* por un plazo de 72 meses, sin embargo, su duración real fue de 20 meses (Febrero 2013 a Septiembre



2014). Las razones de este cambio se deben a una sentencia del Tribunal de Contratación Pública que dejó sin efecto su contrato, tras determinar que la evaluación se efectuó incorrectamente. En particular, se permitió ingresar documentos en un tiempo fuera del estipulado y luego se rechazaron esas ofertas por no cumplir con el plazo, a la vez de dejar fuera a la empresa *Creceer SA* bajo esta justificación, siendo que aquella sí había cumplido en primera instancia con la documentación necesaria y en el plazo debido para ser aceptada.

Este es un problema puesto que no se consideró en la evaluación a esta empresa (*Creceer SA*) y podría haber tenido mejor puntaje y ser adjudicada. Pero como ni siquiera entró al proceso de evaluación no existe tal contrafactual.

Esto generó que en abril de 2015 la municipalidad realice un nuevo llamado a licitación utilizando los antecedentes de la licitación dejada sin efecto previamente. Readjudicándola a 438-58-R115, con una nueva evaluación de los 5 oferentes postulantes aceptados. Aunque al haber pasado 2 años desde el proceso anterior, se requirió actualizar algunos antecedentes y la única que cumplió con esto fue *GVL Comao Ltda*, siéndole adjudicada en junio de 2015. Esta nueva adjudicación fue por los 45 meses faltantes para terminar el contrato previo, hasta marzo 2019.

Como dato de interés, la empresa adjudicada en ambas licitaciones es la misma, sugiriendo conocimiento previo de las estrategias municipales y otorgándole ciertos privilegios frente a las otras evaluadas (*Dimension SA* y *Creceer SA*). Por esto es lógico que sea la única que presenta todos los nuevos requerimientos. *Dimension SA* nunca contestó a los nuevos requerimientos y *Creceer SA* contestó que no le parecía la manera en que se volvía a hacer la adjudicación y los requerimientos de la nueva comisión.

Llegado marzo de 2019 y no habiéndose realizado aún ninguna licitación para continuar, se realiza una prórroga por 3 meses (abril a junio 2019) al contrato vigente (438-58-R115), manteniéndose condiciones y pagos mensuales.

Así, con el servicio asegurado, en abril de 2019 la licitación 438-16-LR19 atrajo a tres oferentes. Pero solo *Transfich Ltda* y *Tresur SPA - GVL Comao Ltda* pasaron a evaluación, excluyendo a *Vicmar SA* por superar el presupuesto municipal disponible. Esta licitación fue adjudicada en julio de 2019 a la empresa *Transfich Ltda* tras tener un puntaje de 100, es decir, cumplió exactamente con los requerimientos municipales, pero quedó sin efecto en julio luego de que el Director de Proyectos de la firma no adjudicada (*Tresur SPA-GVL Comao Ltda*) pusiera un reclamo por estar mal realizada la evaluación de ofertas.

Esto conllevó un análisis a la evaluación realizada y dar cuenta que ambas ofertas no contaban con lo mínimo para ser aceptadas según las bases. *Transfich Ltda* no entregó cartas de compromiso notarial para adquisición de vehículos ni las facturas para las cajas compactadoras. *Tresur SPA-GVL Comao Ltda* no presentó facturas de las cajas compactadoras. Por tanto, se readjudica la licitación en 438-16-R119, para dejar las dos ofertas concursantes como inadmisibles al incumplir las bases técnicas.

Para garantizar la continuidad del servicio, la municipalidad realizó dos prórrogas más al contrato 438-58-R115. Primero por 2 meses (julio a septiembre de 2019) y luego por 4 meses (septiembre



hasta diciembre de 2019) al percatarse que la licitación demorará mayor plazo.

Finalmente, hacen un llamado en octubre de 2019 bajo la licitación 438-31-LR19 pero es revocada 15 días después tras darse cuenta que habían errores de tipeo en la pauta de evaluación. Un problema enorme pues ninguna de las personas que realizaron las revisiones de las bases dentro de la municipalidad dieron cuenta para arreglarlo hasta que los oferentes consultaron elementos no claros. Lo cual evidenció los errores de tipeo existentes. Así revocan aquella licitación y agregan una nueva (438-33-LR19).

Esta última tuvo los mismos oferentes (*Transfich Ltda* y *Tresur SPA-GVL Comao Ltda*) y nuevamente la adjudicación la logra la empresa *Transfich Ltda* por 4 años a partir de febrero de 2020. Se destaca de esta licitación un cambio en la oferta técnica, pues se introdujo la necesidad de documentos que acrediten la tenencia de los vehículos, afectando a ambas ofertas. *Transfich* bajó su puntaje de 100 a 91,16 y *Tresur SPA-GVL Comao Ltda* de 88,6 a 68,18.

Es crucial destacar que las ofertas económicas aumentaron entre abril y octubre, un 0,35% para *Tresur SPA-GVL Comao Ltda* y un 3,13% para *Transfich Ltda*. Esto permite cuestionar la eficacia del proceso repetido. Con dos prórrogas adicionales y un aumento del 3% respecto al primer adjudicado, pese a la participación continua de las mismas firmas. Todo a causa de faltas en el compromiso por parte de los funcionarios encargados, desde la creación de bases hasta la evaluación mal realizadas.

7.2. Talagante

Talagante es una comuna del sector Sur de la Región Metropolitana. No tiene registro de irregularidades legales formales. Empero posee 3 períodos con problemas para concretar la licitación y cumplir con el servicio. Los dos primeros (2017 y 2020) son seguidos y para el servicio de disposición final de RSD. El último para el servicio de recolección de RSD en 2022.

Sumado a esto, no se encuentra disponible ningún contrato en la plataforma, solo decretos de adjudicación, bases y evaluaciones. Aspecto importante al momento de definir su transparencia.

7.2.1. Disposición final

Desde julio 2013 a julio 2017 la municipalidad tiene contrato por licitación con *Santa Marta SA*. Licitación que recibió la oferta de un único oferente y no tuvo problemas de acuerdo con la información existente. No hay registro para 2010-2012, probablemente por un contrato previo.

En abril 2017 se inicia una licitación para continuar el servicio desde agosto 2017, que logra concretarse en febrero 2018 luego de 2 procesos fallidos. La primera licitación (2702-27-LR17) desierta se debe a que las ofertas eran demasiado altas frente al presupuesto, excediéndose 24% *Veolia SA* y 36% *Santa Marta SA*.

Tras este inconveniente, el municipio realiza una contratación directa por 3 meses con *Veolia SA* para continuar el servicio desde agosto hasta octubre 2017 mientras se abre un nuevo proceso. Las razones para escoger a *Veolia SA* no se especifican. Una hipótesis de esta elección deriva de haber



ofertado por precio menor a la competencia en la licitación desierta previa.

La segunda licitación (2702-49-LR17), llamada en agosto 2017, no funcionó debido a que la municipalidad en sus bases solicitó un certificado de multas de la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA) desde 2010 al 2017. Sin embargo la SMA cuenta con las multas generadas solo desde su creación en 2012. Por tanto, la información de los dos oferentes que postularon es incompleta y parcial imposibilitando la evaluación. Así se revocó la licitación con el fin de perfeccionar sus aspectos esenciales.

Este es un grave problema para el correcto ejercicio de las labores municipales. Los creadores de las bases, al momento de hacerlas, no confirmaron que la SMA contara con la información de multas y sanciones de sus organizaciones antecesoras. Un punto básico en el desarrollo de bases. Además, quiero destacar que este problema fue percatado al momento de hacer la evaluación, es decir, dos meses después de publicar las bases. Generando así dudas del adecuado profesionalismo que posee el municipio.

Dado el incidente, la municipalidad determina una contratación directa de emergencia esta vez con *Santa Marta SA* por 2 meses desde noviembre 2017. Nuevamente las razones no están transparentadas.

Ocurrido esto, llaman a licitación (2702-67-LR17) en diciembre 2017 y a finales de enero 2018 realizan la evaluación de los dos postulantes (*Veolia SA* y *Santa Marta SA*). Adjudicando a *Santa Marta SA* en febrero 2018 por 36 meses, luego de obtener mejor puntaje y menor precio respecto a su competencia.

Debido a que en febrero 2021 termina el servicio, se llama a licitación (2702-46-LR20) en noviembre 2020 donde se reciben dos oferentes (*Veolia SA* y *Santa Marta SA*). Tras la evaluación en abril 2021, se propone adjudicar a *Santa Marta SA*, sin embargo el Consejo Municipal lo rechaza en el Acuerdo N°511 sin razón explícita de aquello, ni intención de evaluar la participación del segundo participante. Produciendo así que se declare desierta la licitación.

Llegado septiembre 2021, y sin transparentar respecto a la continuidad del servicio, se llama a licitación (2702-24-LR21) y se obtienen los mismos dos oferentes. Hecha la evaluación, *Santa Marta SA* vuelve a tener el mejor puntaje pero con una oferta económica mayor ante su competidor. Se genera entonces un rechazo a la propuesta de adjudicarla y continúan con el segundo del ranking que tiene menor puntaje pero mejor precio. Así, se adjudica a *Veolia SA* por 48 meses a contar de diciembre 2021 hasta noviembre 2025.

7.2.2. Recolección de RSD

Dentro del período de análisis, se encuentra disponible este servicio desde 2012 y se divide en 3 procesos licitatorios.

El primero (2702-6-LP12) tuvo 4 oferentes y se le otorgó al mejor puntaje que coincidió con el menor precio, adjudicándose a *CTS LTDA* desde agosto 2012 a julio 2017. El segundo (2702-26-LR17) fue llamado en mayo 2017 y solo atrajo un oferente (*CTS LTDA*) al cual se adjudicó el servicio desde



agosto 2017 a agosto 2022. Para ambos no hubo inconvenientes ni sospechas de problemas.

El último proceso comienza en marzo 2022 y tiene 3 licitaciones desiertas antes de adjudicarse en marzo 2023. La primera licitación (2702-3-LR22) se declaró desierta en abril 2022 debido a que el oferente (*CTS LTDA*) solo adjuntó una carta de excusa, ninguna oferta o adjunto extra y participó *AdjudicaChile* de quién se hablará en una sección más adelante. Tras este intento fallido se hace un segundo llamado (2702-18-LR22) en mayo 2022. La cual se declara desierta en junio 2022 dado que el único oferente postulante (*CTS LTDA*) no cumplió con la disponibilidad presupuestaria. Excediendo su oferta un 30 % al monto disponible por la municipalidad.

A modo de continuar el servicio, en julio 2022 el municipio declara un trato directo de urgencia por siete meses desde agosto 2022 con *CTS LTDA*, quién mantenía el contrato vigente y pareciera ser el único interesado en realizar el servicio.

Cabe resaltar que, a pesar de tener dos licitaciones fallidas, la municipalidad empezó el proceso en un momento prudente para ocuparse a tiempo del servicio. Quizá a consecuencia de lo ocurrió con la disposición final años antes, pero fue una decisión acertada pues le dio tiempo para mantener la continuidad aún cuando hubo problemas para adjudicar. Denotando un aprendizaje desde los profesionales a cargo de las licitaciones, suponiendo que los encargados están relacionados.

Continuando, en agosto 2022 llama a licitación (2702-43-LR22) y llegaron cuatro oferentes. Sin embargo, dos no pasaron a evaluación por falta de garantía de seriedad, quedando solo *Demarco SA* y *Starco SA*. Finalmente en noviembre 2022 se declara desierta porque el Departamento de Administración y Finanzas certificó la imposibilidad de pagar las ofertas de ambas empresas, pues sobrepasan el presupuesto disponible.

Un elemento interesante en esta licitación, es que ambas firmas que llegaron a la evaluación son una alianza que pertenece a la misma organización. Tanto así que poseen el mismo representante legal. Pese a eso, sus ofertas y cumplimiento a las bases fueron bastantes diferentes entre sí.

Como último, en diciembre 2022 llama a licitación (2702-71-LR22), presentándose cuatro ofertas pero solo se evaluó a *Starco SA* por ser el único en cumplir los requisitos exigidos. Siendo adjudicada en marzo 2023 por un plazo de 60 meses a contar de marzo 2023 hasta febrero 2028.

Lo descrito da luces de que la gestión municipal para estas licitaciones en Talagante no está realizándose de la manera más eficiente, especialmente con la disposición final. De todas formas, cómo ya fue dicho, se podría pensar en un aprendizaje de su parte para no tener los mismos fallos en la recolección. Pues a pesar de tener más desiertas, en esta última los problemas no fueron por parte de la municipalidad sino de sus oferentes en mayor medida.

7.3. La Pintana

La Pintana también se ubica en el sur de Santiago y hasta la actualidad no tiene irregularidades legales formales, pero tal como Talagante, es una comuna con varios problemas para concretar sus licitaciones en esta materia.



Durante el periodo se hicieron tres grupos de procesos licitatorios. En 2010, el primer grupo se compone de dos licitaciones desiertas (2275-2-LP10 y 2275-12-LP10), una durante enero-febrero y la otra durante abril-julio. Sin embargo, por el acceso restringido a MercadoPúblico no es posible descargar los archivos adjuntos y por tanto conocer mayor información.

Continuando con este primer grupo, el municipio llamó a licitación (2275-29-LP10) en noviembre 2010. Esta fue desierta en primera instancia sin mayores detalles, en enero 2011, porque el Consejo Municipal consideró que las ofertas presentadas resultaban inconvenientes a los intereses municipales. Pese a esta decisión, la empresa *Genco SA*, una de las participantes, puso una demanda a la municipalidad frente al Tribunal de Contratación Pública, el cual la acogió y ordenó retrotraer el proceso al estado de proponerse la adjudicación al Consejo. Este ente aceptó la adjudicación y fue celebrada entre *Genco SA* y la municipalidad en abril de 2012 hasta marzo 2017.

Pasado el tiempo, no hubo llamado a licitación hasta agosto 2017 (2275-21-LR17) que se declaró desierta en septiembre de 2017. Esta licitación contó con dos oferentes (*Dimension SA* y *Genco SA*), los cuales no cumplieron con los requisitos establecidos. *Dimension SA* hizo su oferta con montos diferentes en la documentación y plataforma. *Genco SA* hizo su oferta con incumplimiento de sueldo mínimo del personal. Además, en esta licitación (2275-21-LR17) de acuerdo al Observatorio Chile Compra, existió un eventual vicio de legalidad que pudo afectar la licitación. Por tanto, tampoco resultaba conveniente continuar con el proceso.

Con este fallo, se inicia el segundo grupo de procesos licitatorios. Se vuelve a llamar a licitación en octubre 2017 (2275-31-LR17). En diciembre se hace la evaluación donde se presentan cinco ofertas pero solo tres cumplieron para ser evaluadas (*Vicmar SA*, *RYR Aseos* y *Genco SA*). De las cuales se adjudicó, en febrero 2018, al mejor puntaje (*Vicmar SA*) pero fue la oferta económica más alta. El plazo del contrato es 48 meses.

En cuanto a lo ocurrido con el servicio durante los períodos de ausencia de licitación, se desconoce completamente. Con esto se tiene una alta falta a la transparencia por parte de la municipalidad.

En enero de 2022 se llama a licitación (2275-4-LR22). Cabe destacar que es justo el mes donde termina el servicio anterior y las licitaciones tipo LR demoran a lo menos 30 días, según las reglas de ChileCompra. Esta licitación fue declarada desierta en marzo 2022 porque las ofertas presentadas fueron cartas de excusas. Con lo cual se inhabilita la posibilidad de licitar y comienza el último grupo de procesos.

Se vuelve a llamar a licitación (2275-40-LR22) en octubre 2022. Pero es declarada desierta en noviembre 2022 porque la única oferta presentada (*Vicmar SA*) no cumplió las bases al ofrecer una renta a los conductores de los camiones recolectores menor a la mínima estipulada en las bases. A finales de noviembre 2022 se llama a licitación (2275-50-LR22) utilizando las mismas bases previas. Nuevamente solo participó *Vicmar SA* pero esta vez fue aceptado. Por tanto, en marzo 2023 se le adjudicó por un monto mayor al referencial.

Este caso es un ejemplo de lo que no debe realizar la municipalidad. Falta de transparencia de forma problemática. Espero que el servicio fuese continuo de todas formas. No obstante es importante conocer a quién, por cuánto tiempo y bajo que monto se realizó el servicio, pues al último se estuvo



14 meses continuos sin adjudicar el servicio ni informar al respecto.

7.4. Políticas que mejoren el sistema

Como se menciona en la introducción a los casos y su desarrollo, una razón constante para declarar desierta una licitación recae en la responsabilidad del oferente. Esto puesto que son ellos quienes no cumplen las reglas impuestas por la municipalidad en las bases, incluyendo la adecuación al presupuesto.

Para intentar evitar que oferentes no cumplan reiterativamente con la documentación, se podría sancionar desde la plataforma. Dentro del perfil del oferente podría evidenciar fidedignamente el cumplimiento que tiene entorno a la entrega de documentos para continuar la licitación correctamente. Si no cumplen en variadas ocasiones, se le genere una multa, restricción o eliminación a la empresa dentro de Mercado Público. Evitando que esta práctica sea común en oferentes. Actualmente esta sugerencia está establecida por ChileCompra, sin embargo las entidades compradoras no hacen uso de ella cuando ocurren estos problemas, ya sea al momento de ofertar como de realizar el servicio. Permitiendo que otras entidades pares no puedan percibir el real incumplimiento de los oferentes.

La represalia debería ser relativa a la licitación y el incumplimiento generado. Donde los casos más extremo podría ser eliminando el perfil de la plataforma, generando que si quieren volver sea usando otra empresa desde cero en el sistema de información MercadoPúblico. O de manera exhaustiva implantar alguna garantía al momento de inscribirse. Depositando cierto monto que no se devuelve en caso de incumplir requisitos exigidos. En el cuál se tendrá a la entidad municipal como transmisor del incumplimiento, pero que retener la garantía dependa de la plataforma. Quienes evaluarán si corresponde devolver la garantía. Evitando así la relación entre compradores y oferentes en este aspecto.

Actualmente la primera represalia se realiza, sin embargo no es una medida preventiva sino correctiva. Es decir que sucede después de una acumulación de denuncias y una amplia investigación caso a caso. Por tanto, se propone revertirlo a una medida preventiva, donde con certeza desincentive a los oferentes realizar esta práctica. Y ciertamente se pueda acceder de forma fácil a las denuncias y fallas realizadas por el oferente en cuestión. Aunado a esto, se debe indicar que ChileCompra realizó cambios a su Reglamento el día 11 de diciembre de 2023, donde se encapsulan modificaciones en esta temática (Ley 21634, 2023). Sin embargo siguen siendo medidas correctivas y de largo plazo, aunque sí mejora el acceso a denuncias y proyección de estas a través del mejorado Registro de Proveedores⁵.

Dicho esto, un segundo factor que impide la fructífera licitación son las fallas desde los municipios, donde se logró divisar distintas maneras de inhabilitar el sistema por falta de compromiso con la correcta realización de la licitación. Por un lado, se encuentran las comentadas como un gran problema en los relatos, como la falta de transparencia de información respecto a los procesos y el servicio, o las fallas generadas en la creación de bases. Por otro lado, se encuentra un problema no comentado explícitamente en los casos como un problema y es la discrecionalidad que poseen algunas comisiones de evaluación o desde el Consejo Municipal para calificar o descalificar a cier-

⁵El Registro de Proveedores es un servicio de ChileCompra en la plataforma transaccional MercadoPúblico, que verifica que las empresas cumplan con la normativa para contratar con el Estado.



tos candidatos. Problemática que fue explicada de acuerdo a lo que comenta la literatura ante la discrecionalidad en las compras públicas de la sección 2.

Para estos últimos casos se podrían clasificar las razones como objetivas racionales y simplemente discrecionales. Para las primeras se encuentra el incumplir los requisitos de las bases, ya sea administrativos o técnicos, por lo cual las ofertas no llegan a la evaluación. Siendo culpa directa del oferente, como ya se comentó. También cuando la oferta económica sobrepasa en 30 % el presupuesto, pues el Reglamento de Compras recomienda desechar estas ofertas según su Artículo 11.

Para las discrecionales existen ocasiones donde el Concejo Municipal determina que las ofertas presentadas no van acorde a los intereses municipales y otras donde la oferta es mayor al presupuesto sin superar el límite de 30 %. Ambas son discrecionales porque dependen caso a caso si se rechazan o aceptan esas ofertas, existiendo de los dos casos en la base de datos para los mismos municipios. Y lo más relevante, es que la justificación para ello no es explicada más allá de lo acordado. Tal como fue comentado en los casos de Talagante y La Pintana.

Estas últimas razones son las de mayor preocupación en el sistema. Puesto que su uso puede causar licitaciones desiertas que cesan en adjudicaciones con valores más altos. Debido a que los oferentes pueden acceder a las ofertas impuestas por la competencia, y así volver a ofertar en las siguientes licitaciones sabiendo esa información.

Para solucionar estos problemas desde los compradores, bajo mi criterio es necesario tener una etapa de profesionalización del Estado. Con esto quiero decir que existe la necesidad de que se solicite o exija, a las municipalidades o compradores en general, que el personal encargado de las compras públicas, especialmente, se encuentre calificado para realizarlas y esté en constante capacitación respecto a las mejoras que tiene o pueden tener sus procesos de compras públicas. Capacitaciones y certificaciones que por cierto realiza ChileCompra de manera gratuita durante el año. De esta forma se evitan problemas causados por elementos básicos de las compras públicas y se aumenta la eficiencia en la realización de procesos, permitiendo ahorrar el mal gasto de recursos estatales por faltas administrativas. Las cuáles, recordando, cuestan alrededor de 9 UF o 244 mil pesos chilenos (FNE, 2020).

8. ¿Por qué licitar?

Dadas todas las fallas que producen las licitaciones, y que se comentaron en la sección anterior, se podría pensar que sería mejor que el Estado se haga cargo del servicio en vez de hacer que empresas participen en el proceso y ejecución. Así, se llevaría la responsabilidad directamente a la municipalidad. Ente encargado de contratar al personal y los camiones, además del funcionamiento constante del servicio.

Justamente esto es lo que realizan las municipales de Santiago, Curacaví, Til-Til, Alhue, San Pedro y La Granja. Estas seis comunas no licitan el servicio de recolección ni disposición final de RSD, sino que se encargan de su funcionamiento de forma directa desde la municipalidad. Durante el período de análisis, 2010 a 2023, solo Santiago realizó una licitación por únicamente disposición final por 48 meses desde 2012 a 2016.



Sin embargo, se podría comentar que tomar esta decisión posee una desventaja para estos municipios frente a los otros 46 que sí licitan. Porque las municipalidades que licitan se exentan de responsabilidades generadas por el trato directo con el personal que realiza el servicio, como por ejemplo atender a demandas, querrelas o huelgas por parte de los trabajadores, recolectores y conductores. Permitiendo así que el municipio pueda mantener un servicio permanente por las obligaciones emanadas del contrato y bases.

Un ejemplo de las dificultades que pueden surgir desde la administración municipal es Santiago, comuna que se ha visto involucrada en apuros con su higiene, específicamente con la de recolección de RSD. Tal como se indicó en distintos noticieros, la comuna ha pasado por situaciones complejas en el retiro de residuos domiciliarios, vinculados a paros de los recolectores de residuos a cargo de la comuna (CNN, 2021). Generando una ola de basura en las calles y problemas de higiene para la población.

Esta problemática no es enfrentada en las comunas que licitan el servicio, pues se encargan de estipular las condiciones en las que debe efectuar el servicio el oferente. Considerando en las bases la flota de camiones y personal necesario, además de las rentas mínimas que deben tener. Junto a ello, la licitación genera la obligación al adjudicatario de realizar el servicio, obligándolo a encontrar soluciones de forma anticipada para mantener continuo el servicio. Puesto que si se incumple lo estipulado en el contrato, se retiene la garantía de fiel cumplimiento del contrato y es posible terminar anticipadamente el trato. A través del contrato de la licitación y las bases estipuladas en ella, se establece una obligación por parte del oferente a cumplir estrictamente con el servicio solicitado. Por tanto, se recomienda que sea licitado.

9. Empresas de Papel

Luego de conocer los problemas en los que pueden involucrarse las municipalidades con estas licitaciones, es importante conocer otro factor que genera fallas al sistema. Las *empresas de papel*, quienes postulan “a estas licitaciones con el único y deliberado propósito de adjudicarse y vender a terceros su cupo adjudicado, y no en virtud de sus capacidades legales, técnicas y financieras para hacerse cargo de la provisión de bienes y/o servicios adjudicados” (Directiva N°39, 2022). Es decir, empresas que entorpecen el proceso licitatorio.

9.1. AdjudicaChile y Omar Ricouz Bergen

La firma AdjudicaChile Consultora SPA y su representante legal, Omar Alejandro Ricouz Bergen (OARB), fueron proveedores en la plataforma MercadoPúblico entre 2020 y 2023. En lugar de participar en licitaciones de manera seria, utilizaron la plataforma para promover su empresa de asesoría a proveedores, infringiendo las normativas de compras públicas. OARB generó 4280 ofertas sin ser adjudicado (Resolución 227-B, 2022), y AdjudicaChile presentó 312 ofertas y 325 reclamos (Resolución 24-B, 2023). Para la licitaciones de la base de datos creada, AdjudicaChile participó en 18 de las 170 licitaciones, de las cuáles 7 resultaron desiertas.

Este comportamiento incumple el Pacto de Integridad de ChileCompra y afecta la integridad de MercadoPúblico, ya que estas empresas inducen a error en la evaluación y adulteran las mediciones



de ofertas por proceso de licitación. Ambas firmas fueron eliminadas como proveedores debido a estas prácticas, después de numerosas denuncias e investigaciones.

9.2. PublicTrail Investment Ltda

Ingeniería y Logística PublicTrail Investment Limitada fue proveedor desde inicio 2022 hasta mediados de 2023 en ChileCompra. Ingresó a sus ofertas siempre un mismo documento, modificando en las declaraciones el nombre del organismo, datos del proceso y valor ingresado en la propuesta económica. Además, presenta información falsa y participa masivamente en las licitaciones, pareciendo una forma automática de actuar. Entre el 1 de enero de 2022 y 21 de junio de 2023 ingresó “19643 ofertas a licitaciones, siendo rechazadas en el acto de apertura un total de 9532 ofertas, equivalente al 48,5 %” (Observatorio ChileCompra, 2023). Actuar que conllevó al bloqueo de PublicTrail de la plataforma MercadoPúblico el 07 de noviembre de 2023.

9.3. Recomendaciones

Para prevenir la participación de empresas con este enfoque, se sugiere implementar medidas preventivas. Una opción es exigir garantías mayores a los proveedores, con la condición de no devolverlas en caso de incumplimiento mínimo. Otra posibilidad es permitir ofertar solo a quienes presenten documentos exigidos, mejorando así la calidad de las ofertas y desincentivando la participación de empresas con prácticas cuestionables.

Es preciso indicar que ChileCompra entendió esta problemática e intentó detenerla a través de su Directiva N°39. Sin embargo, las soluciones son solo sugerencias de como enfrentarse a esto, dejando libertad para que siga ocurriendo si las municipalidades no las incorporan en su proceso o bases.

10. Conclusión y análisis final para políticas públicas futuras

Lo primero a comentar es que en cuanto al servicio de recolección y disposición final de residuos de RSD, solo 5 de las 52 comunas de la Región Metropolitana no tienen ninguna licitación entre 2010 y 2023. Indicando que el común para este servicio es licitar.

Como segundo punto se encontró que para estas licitaciones los municipios no cumplen a cabalidad el Reglamento de Compras. Lo cual causa preocupación de malas prácticas en los casos donde no hay acceso a bases y contratos, debido a que son estos los que plantean el funcionamiento, montos y requerimientos del servicio.

Además, se logró capturar las vías recurrentes por las cuales se estancan los procesos licitatorios, y se plantearon formas de solucionar estas problemáticas. Entre ellas, la más común fue la falta de seriedad por parte de los proveedores, los que infectan el sistema al incumplir los requerimientos para ofertar. A modo de solución, se plantea la implementación de garantías impuestas por la plataforma, o directamente ChileCompra, a los oferentes por montos mayores al actual solicitado para inscribirse como proveedor (50000 pesos chilenos o 1,3 UF anuales)⁶. De modo que incentive

⁶Correspondiente al pago de inscripción [Registro de Proveedores](#).



el correcto cumplimiento de requisitos para ofertar.

Otra vía recurrente de estancamiento de los procesos licitatorios son las fallas municipales en partes del proceso, lo cual es relevante porque denota falta de profesionalismo en los agentes participantes. Especialmente cuando se trata de errores en la creación de bases, desarrollo de la evaluación y/o de la adjudicación.

De igual modo, se intenta abordar indirectamente la necesidad de la modernización del Estado en pro de la transparencia y disponibilidad de información al público respecto al uso de recursos estatales. Permitiendo evaluar las carencias de los organismos del Estado y analizar mejor su desempeño. Con un especial énfasis en las compras públicas, de bienes o servicios, evaluando su eficiencia en el proceso y selección. Además, la modernización permite igualar las reglas del juego cuando éste es el mismo, generando una sincronización en el servicio que se entrega a la población. Encima de generar un estándar a las empresas para entender previamente la solicitud que requiere el comprador y poder satisfacer aquella demanda estatal de manera efectiva.

Dado que en las licitaciones “existe una falta generalizada de estandarización de los procesos en todas las variables relevantes de una licitación” (FNE, 2020), pudiese ser buena idea generar una Base Tipo⁷ o quizá Base Modelo⁸ para la recolección de RSD y su disposición final, quizá para distintos requerimientos (solo recolección, solo disposición final, ambos juntos, en conjunto a barrido de calles y ferias, etc). Así, se asegura un servicio base para todo el país igual y que no dependa de lo que quiere necesariamente la municipalidad, manteniendo la higiene y sanidad de toda la población. Además, permite hacer particularidades dependiendo la localidad a través de las bases técnicas, donde se podrá especificar todo lo que respecta. Como por ejemplo, especificaciones ante recorridos semanales, kilómetros abordados por cada camión, adecuación de necesidades de acuerdo a la densidad poblacional, etc.

Para complementar el análisis en un futuro, se plantea utilizar la base de datos para estimar una función de costos en este tipo de licitaciones, para evaluar y comparar posteriormente con una función de costos ideal. De esta manera será posible detectar si existen contratos posiblemente corruptivos y prevenir su creación. Siguiendo de cierta forma lo que realiza Doussoulin y Colther en 2022 pero extendiendo la cantidad de años desde 2010 hasta 2023 y con foco en la Región Metropolitana, simplemente porque es la región con más alto nivel de producción de residuos.

⁷Las Base Tipo son bases generadas previamente para el rubro, permitiendo mayor eficiencia en las adquisiciones de mayor complejidad y montos. Donde los funcionarios pueden concentrarse en los aspectos técnicos de la compra, adaptando las Bases a sus necesidades, sin incurrir en todos los costos administrativos que implica realizar una licitación. Más detalle en [Bases Tipo](#)

⁸Las Bases Modelo son las Bases Tipo que fueron editadas en una sección del word que NO sean los anexos.



11. Referencias

- Aymerich, C. (2015). Corrupción y contratación pública: análisis de las nuevas directivas europeas de contratos y concesiones públicas. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2015, 45-46, 209-239.
- Clark, R., Coviello, D., Gauthier, J. F., & Shneyerov, A. (2018). Bid rigging and entry deterrence in public procurement: Evidence from an investigation into collusion and corruption in Quebec. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 34(3), 301-363.
- CNN. 29 de diciembre de 2021. Municipalidad de Santiago anuncia medidas ante paro de recolectores de basura. *CNN Chile*. [Enlace](#)
- Correa, I. (2002). Manual de licitaciones públicas. *ILPES*.
- Decreto 250 de 2004. Por el cual se aprueba reglamento de la Ley N°19886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. 24 de septiembre de 2004. Ministerio de Hacienda.
- Directiva de Compra N°39 sobre recomendaciones para organismos públicos frente a las prácticas de cesión, arriendo o venta de cupos de adjudicatarios en licitaciones públicas y Convenios Marco. 23 de junio 2022. [Enlace](#)
- Doussoulin, J. P., & Colther, C. (2022). Evaluating the Efficiency of Municipal Solid Waste Collection Services in Developing Countries: The Case of Chile. *Sustainability*, 14(23), 15887.
- Engel, A.R. & Wambach, A. (2006). Public Procurement under limited liability. *Revista di politica economica* 96(1/2), 13-40.
- Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2001). El programa chileno de concesiones de infraestructura: evaluación, experiencias y perspectivas. *La transformación económica de Chile*, 202-245.
- Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2022). Private Finance of Public Infrastructure, *Annual Review of Financial Economics*, 14, 319-335.
- European Commission. (2018). Public procurement guidance for practitioners on avoiding the most common errors in projects funded by the European structural and investment funds. *Structural Funds management and Governance*.
- Fernandez Ruiz, J. (2015). El contrato administrativo y la licitación pública. *Derecho & Sociedad*, (44), 75-83.
- Fiscalía Nacional Económica (FNE). (2020). Estudio de mercado sobre compras públicas (EM05-2019). *División de estudios de mercado FNE*.
- Galetovic, A., & Sanhueza, R. (2002). Regulación de servicios públicos: ¿Hacia dónde debemos ir?. *Estudios públicos*, (85).
- Kauppi, K., & Van Raaij, E. M. (2015). Opportunism and honest incompetence—seeking explanations for noncompliance in public procurement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(3), 953-979.



- Kaufmann, D. (2000). Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica. *Revista Perspectivas*, 3(2), 367-387.
- Kuhmonen, S. (2023). Auctions Versus Fixed Prices: Lessons from a Procurement Pilot. *European Journal of Public Health*, Vol 33 Supplement 2.
- Ley 19886 de 2003. Por la cual se establecen bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. 30 de julio de 2003. D.O. No. 37622.
- Ley 21634 de 2023. Por la cual se moderniza la ley N°19886 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. 11 de diciembre de 2023. D.O. No. 43722.
- Meriläinen, J., & Tukiainen, J. (2019). Public procurement versus laissez-faire: Evidence from household waste collection. *CESifo Economic Studies*, 65(4), 446-463.
- Merisalo, M., Hyytinen, K., Oksanen, J., Pihlajamaa, M., & Uyarra, E. (2024). Navigating the multiple views of value in assessing public procurement. *Science and Public Policy*, scad085.
- Observatorio ChileCompra. (2023). Informe N°1358: Proveedor PublicTrail Investment Ltda realiza ofertas masivas y obstaculiza procesos de compra de diferentes organismos. [Enlace](#)
- OCDE. (2016). Preventing Corruption in Public Procurement. Acceso [online](#)
- OCDE. (2018). Recomendaciones sobre Contratación Pública. Acceso [online](#)
- Raymond, J. (2008). Benchmarking in public procurement. *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 15 No. 6, 782-793.
- Resolución Exenta 24-B de 2023. La cual dispone suspensión en MercadoPúblico y eliminación en Registro de Proveedores a AdjudicaChile Consultores SPA por incumplimientos contractuales que indica. 19 de enero de 2023. Dirección de Compras y Contratación Pública. [Enlace](#)
- Resolución Exenta 227-B de 2022. La cual dispone suspensión de usuario en el sistema de información de MercadoPúblico y su eliminación del Registro de Proveedores a proveedor Omar Alejandro Ricouz Bergen. 29 de abril de 2022. Dirección de Compras y Contratación Pública. [Enlace](#)
- Ryan, N. (2020). Contract enforcement and productive efficiency: Evidence from the bidding and renegotiation of power contracts in India. *Econometrica*, 88(2), 383-424.
- Shugart, C. T. (1998). Regulation-by-contract and municipal services: the problem of contractual incompleteness. *Harvard University*.
- Szucs, F. (2024). Discretion and favoritism in public procurement. *Journal of the European Economic Association*, 22(1), 117-160.
- Vila i Vila, J. (2013). Determinantes de la transparencia contable en los municipios. *Estado del bienestar: sostenibilidad y reformas*.