

CHILE

**Evaluación del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas
(CPAR)
2008**

**Documento del Banco Interamericano de Desarrollo
y del Gobierno de Chile**

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AUGE	Acceso Universal y Garantías Explícitas de Salud (Programa Minsalud)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCS	Cámara de Comercio de Santiago
CAIGG	Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno
CENABAST	Central Nacional de Abastecimiento de los Servicios de Salud
CGR	Contraloría General de la República
CT	Cooperación Técnica
COMICYT	Comité Interministerial Ciudad y Territorio
DCCP	Dirección de Compras y Contrataciones Públicas de Chile
DIPRES	Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda
DNSC	Dirección Nacional de Servicio Civil
FONADIS	Fondo Nacional de la Discapacidad
FONASA	Fondo Nacional de Salud, administrador del seguro público de salud
GOC	Gobierno de Chile
ICD	Indicadores de Cumplimiento/Desempeño
ICM	Memorando Conceptual Inicial
ILB	Indicadores de Línea de Base
INP	Instituto de Normalización Previsional
JUNAEB	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
LCP	Ley de Compras Públicas
LP	Licitación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MOP	Ministerio de Obras Públicas
OCDE/CAD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico/Comité de Asistencia para el Desarrollo
OOPP	Obras Públicas
PIB	Producto Interno Bruto
PMG	Programa de Mejoramiento de Gestión
RM	Región Metropolitana
RNP	Registro Nacional de Proveedores
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero
SCJ	Superintendencia de Casinos de Juegos
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial
SERVIU	Servicios de Vivienda y Urbanismo
TCP	Tribunal de Contratación Pública
TDR	Términos de Referencia
TI	Transparencia Internacional
UTM	Unidades Tributarias Mensuales

Unidad monetaria = peso chileno: US\$1 = Chile \$ 629 (valor dólar obs. al 30 de dic. de 2008)

UTM = \$ 37.652 = US\$ 59,9 (Valor UTM a Diciembre 2008, Tipo de Cambio según Valor dólar Observado al 30 de diciembre de 2008)

DATOS BÁSICOS DE CHILE¹

Tabla 1

Indicadores Económicos				
PRINCIPALES COEFICIENTES ECONÓMICOS Y TENDENCIAS DE LARGO PLAZO	1996-2005	2006	2007	2008
PIB (miles de millones de US\$, precios constantes de 2003)	88.7	112.9	120.0	123.8
Formación bruta de capital / PIB	22.8	20.5	21.3	24.7
Exportación de bienes y servicios / PIB	32.8	45.8	47.2	45.2
Ahorro interno / PIB	25.2	35.1	34.5	28.8
Ahorro nacional bruto / PIB	21.3	24.9	25.1	22.2
Saldo en cuenta corriente / PIB	0.1	4.9	4.4	-2.0
Pago de intereses del Gobierno Central / PIB	1.2	0.7	0.6	0.5
Deuda bruta total del Gobierno Central / PIB	13.0	5.3	4.1	NA
Total del servicio de la deuda / exportaciones (crecimiento medio anual)	8.5	4.5	3.9	3.6
	-3.6	-48.1	-15.4	-7.5
PIB (miles de millones de pesos de 2003)	45,056.5	59,891.0	62,694.1	64,677.0
PIB per cápita (miles de pesos de 2003)	3,102.16	3,644.6	3,777.2	3,858.2
Exportaciones de bienes y servicios (miles de millones de pesos de 2003)	15,563.1	18,664.8	19,994.7	20,318.1
ESTRUCTURA DE LA ECONOMÍA (% del PIB)	1996-2005	2006	2007	2008
Agricultura	5.1	2.8	2.7	3.1
Industria	35.8	44.7	45.0	41.5
Manufacturera	17.1	13.5	13.2	12.8
Servicios	53.3	46.4	46.5	49.6
Gasto de consumo final de los hogares	63.1	54.4	54.5	59.3
Gasto del consumo final del gobierno general	11.7	10.5	11.0	12.0
Formación bruta de capital	22.8	20.5	21.3	24.7
Importaciones de bienes y servicios	30.5	30.7	33.3	41.0
Producto nacional bruto	95.2	87.5	88.6	91.8
PRECIOS Y FINANZAS PÚBLICAS	1996-2005	2006	2007	2008
Precios internos (variación porcentual):				
Precios al consumidor (promedio de cada año)	3.9	3.4	4.4	8.7
Deflactor implícito del PIB	4.5	12.4	5.1	0.2
Finanzas Públicas (% PIB, se incluyen las donaciones corrientes):				
Ingresos corrientes	21.6	25.8	27.5	26.4
Saldo presupuestario corriente	4.1	10.7	12.0	9.1
Superávit / déficit general	0.9	7.7	8.8	5.3

¹ Datos actualizados disponibles hasta finales de 2008, algunos datos parciales con fechas más recientes están mencionados en el texto sólo referencialmente.

Tabla 2

COMERCIO (en millones de US\$)	1996-2005	2006	2007	2008
Exportaciones totales de bienes (FOB)	21,909.5	58,680.1	67,665.8	66,455.5
Cobre	8,554.7	32,710.0	37,582.8	32,087.4
Frutas	1,569.9	2,400.8	2,738.8	3,341.5
Manufacturas	8,617.6	16,640.7	18,779.6	21,196.2
Importaciones totales de bienes (CIF) :	20,597.3	38,406.1	47,163.8	61,903.0
Alimentos	1,098.3	2,552.6	3,339.5	4,744.6
Combustibles y energía	2,820.6	7,511.3	9,844.9	14,475.1
Bienes de capital	4,077.4	5,984.7	7,048.3	9,249.2
Índice de precio de las exportaciones (2003=100)	109.0	220.3	237.1	235.1
Índice de precio de las importaciones (2003=100)	110.5	122.7	128.2	146.3
Relación de intercambio (2003=100)	98.6	179.5	185.0	160.7
BALANZA DE PAGOS (en millones de US\$)	1996-2005	2006	2007	2008
Exportaciones de bienes y servicios	26,524.0	66,510.5	76,617.6	77,209.9
Importaciones de bienes y servicios	23,112.2	44,361.6	53,957.5	69,010.3
Saldo de recursos	3,411.8	22,148.9	22,660.2	8,199.6
Ingreso neto	-4,029.7	-18,401.0	-18,594.5	-14,563.0
Transferencias corrientes netas	716.0	3,406.4	3,123.0	2,923.9
Saldo en cuenta corriente	98.0	7,154.3	7,188.6	-3,439.6
Variación de las reservas netas	-260.9	-1,997.4	3,214.1	-6,444.2
Partidas informativas:				
Reservas, incluidas el oro (en millones de US\$)	15,900.9	19,428.9	16,910.1	23,162.3
Tasa de conversión (DEC, moneda nacional / US\$)	552.5	530.3	522.5	522.5
DEUDA EXTERNA Y FLUJO DE RECURSOS (en millones de US\$)	1996-05	2006	2007	2008
Deuda total pendiente y desembolsada	37,166	49,497	55,671	64,768
Servicio de la deuda total		13,000	5,900	NA
Fuente: Banco Central de Chile, DIPRES, INE y estimaciones del staff del Banco Mundial.				

1. Prefacio

Este informe se refiere a la evaluación del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas de Chile (el Sistema) y presenta los resultados del trabajo conjunto del País y el Banco Interamericano de Desarrollo-BID (el Banco) realizado entre fines del año 2007 y el 2008. Este último lideró este estudio y coordinó su preparación con el apoyo de un equipo de consultores y su revisión y discusión con el equipo de contraparte del Gobierno de Chile. El Banco Mundial colaboró en la revisión final del documento y aportó comentarios y recomendaciones.

El Gobierno de Chile y el Banco acordaron realizar una evaluación del Sistema (CPAR, por su sigla en inglés) que permitiera conocer estos avances y logros en detalle, identificar el nivel de desarrollo en que se encuentra Chile en esta materia, y las áreas que requieran modificaciones o mejoras. Además, el Gobierno solicitó una opinión independiente sobre su Sistema.

El BID respondió llevando a cabo una actualización de la evaluación más reciente del sistema de adquisiciones públicas con el uso de la herramienta desarrollada por la OCDE/CAD (versión 2006) basada en un conjunto de indicadores y estándares que proporcionan una guía para la revisión integral del sistema e introducción de mejoras en los sistemas de adquisiciones públicas y en los resultados que ellos producen.

La evaluación se concentró en la revisión rigurosa del marco normativo que regula las compras públicas; del marco institucional y la capacidad de gestión de las instituciones públicas para realizar sus adquisiciones; la estructura y capacidad del mercado para responder a las oportunidades de suministro de bienes y servicios requeridos por las entidades para la entrega de servicios públicos a la ciudadanía; y la medida en que las disposiciones sobre prácticas de fraude y corrupción locales promueven la integridad del sistema y desalientan el uso de esas prácticas.

A partir de los insumos obtenidos en un taller de arranque, en el trabajo de análisis de un equipo de consultores y en un taller de validación de sus conclusiones, el BID elaboró el primer borrador de este informe para someterlo a la consideración de las autoridades chilenas como parte de sus servicios de asistencia técnica a Chile. Este informe final refleja por tanto la visión del BID acerca del nivel de desarrollo general del Sistema.

El trabajo de evaluación estuvo a cargo de un equipo conformado por funcionarios gubernamentales y especialistas del Banco Interamericano de Desarrollo. La Dirección de Compras y Contrataciones Públicas (DCCP), en nombre del Gobierno de Chile, lideró la revisión del informe de hallazgos preliminares en estrecha colaboración con otras entidades del Estado. Los funcionarios de la DCCP que tuvieron una participación clave incluyeron a Tomás Campero, Felipe Goya, Trinidad Inostroza, Bárbara Matamala y Alejandra Barraza.

Los miembros del equipo de trabajo del BID fueron Eddy Linares, Especialista Fiduciario de la Representación en el país quien lo lideró, y Cristóbal Silva, Especialista Principal en Adquisiciones. Tomás Socías y Keisgner Alfaro, Especialistas Senior de Adquisiciones del Banco Mundial, colaboraron en la revisión final del documento aportando comentarios y recomendaciones.

El equipo de consultores fue coordinado por Jorge Claro, Consultor y Especialista de Adquisiciones; y Luis Zaviezo, Especialista de Adquisiciones, quienes proporcionaron orientación y validación interna del trabajo realizado por el equipo de consultores a cargo de la revisión y análisis constituido por José Inostroza; Mauricio de la Barra; y expertos de la firma consultora Horwath HB Auditores / Consultores de Chile.

El equipo participante en la preparación de este informe desea reconocer y agradecer el apoyo y colaboración recibido por parte de la DCCP y las entidades gubernamentales, municipios, hospitales y sector privado que participaron y contribuyeron activamente en el desarrollo de este trabajo.

2. Resumen Ejecutivo

Chile, a partir del año 1997, ha venido desarrollando, en el marco del Programa de Reforma y Modernización del Estado, un esfuerzo sostenido de mejoramiento, unificación y modernización de su sistema de compras públicas mediante la promulgación de una Ley de Compras y Contrataciones en el año 2003, definiendo una nueva institucionalidad, la Dirección Nacional de Compras y Contratación Pública, que reemplazó a la antigua Dirección de Aprovisionamiento del Estado (DAE) en un trascendental cambio de un universo de operaciones de compra, venta y distribución física de bienes, a la operación y supervisión de una plataforma electrónica, en principio informativa y luego transaccional. En dicha plataforma se efectúan en la actualidad diversas acciones de compra, contratación e información de casi 850 unidades compradoras con montos que superan los US\$ 5.000 millones anuales (cifras año 2008), representando ahorros importantes, así como mayor eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos.

Del mismo modo, este cambio tecnológico ha traído aparejado un profundo cambio en las prácticas de trabajo de los funcionarios, quienes han debido capacitarse en nuevos procedimientos e instrumentos. El sector privado también ha sentido el impacto de este cambio, mediante la incorporación de un número significativo de pequeñas empresas, que ahora son proveedoras del Estado y que representan más de un tercio de los montos transados en bienes y servicios a través del portal.

La estructura legislativa y reglamentaria ha sido capaz de adecuarse pasando de una multiplicidad de normas particulares a un cuerpo legal de amplia cobertura que está en permanente revisión, siendo la más importante un proyecto en trámite que terminará por unificar bajo un solo cuerpo legal las normas para la compra de bienes y servicios, la contratación de servicios profesionales y las adquisiciones y contrataciones de obras públicas.

Como consecuencia de lo anterior, a fines del año 2006 el GOC solicitó la actualización de la evaluación del CPAR de 2004 y una opinión independiente de los Bancos sobre la funcionalidad y operación del Sistema. Dicha solicitud fue acogida con beneplácito por los Bancos los cuales conformaron un equipo de trabajo para acometer la tarea, escribiéndose el Memorando Conceptual Inicial correspondiente (MCI o ICM por su sigla en inglés). Además, los Bancos aprobaron fondos para financiar la contratación de consultores expertos en la materia. Esto se hizo a través de una Cooperación Técnica (CT) aprobada por el BID a mediados de 2007 por un monto global de US\$ 170.000 de los cuales \$100.000 son una contribución neta del BID; \$50.000 provienen del BM y \$20.000 son una contribución de la DCCP, traducida en tiempo de profesionales y cobertura logística de algunas actividades.

El CPAR se ejecutó utilizando la metodología OCDE/CAD para lo cual se identificaron y contrataron dos consultores individuales, uno para el marco legal (José Inostroza) y el otro para el estudio de mercado y marco de control (Mauricio De la Barra), así como una empresa auditora (Horwath HB Auditores / Consultores de Chile) para realizar la

revisión de procesos de adquisiciones y confirmar el grado de cumplimiento según los diferentes indicadores de procesos incluidos en la metodología del CPAR.

Los consultores se atuvieron a las instrucciones metodológicas de OCDE/CAD y procedieron a la revisión de normas legales y reglamentarias, efectuaron entrevistas, revisaron antecedentes estadísticos y examinaron procesos específicos, según correspondiera a cada ámbito del estudio. Sus conclusiones fueron presentadas en informes separados, que fueron consolidados en un informe que recoge todas las observaciones, comentarios y conclusiones de sus estudios, así como los fundamentos de los juicios expertos emitidos por cada uno de ellos. Por su parte, la DCCP consideró necesario hacer una evaluación independiente, basada en el mismo conjunto de indicadores y subindicadores de la metodología OCDE/CAD. Ese informe se anexa en el volumen 2 de este estudio.

Como se identificaron diferencias de opinión entre ambas evaluaciones, se consolidó todo el trabajo efectuado por los consultores con el de la DCCP y dicho documento fue analizado en un taller de validación donde participaron numerosas entidades del GOC. El taller fue dirigido por personal de la DCCP y en él se concluyó el proceso de evaluación de los indicadores. El resultado final es una puntuación global de 2,73, lo que supone un sistema con una puntuación superior al 90% del óptimo sugerido por OCDE.

Este resultado pareciera dejar poco espacio al mejoramiento y daría cuenta de un estado de excelencia del sistema nacional de compras públicas. Sin embargo, algunos hechos relevados por los consultores y la evidencia documental indican que hay espacios de mejora que son necesarios de abordar o consolidar, dependiendo del estado actual de cada uno de ellos.

Los principales antecedentes y conclusiones de este estudio se resumen en los siguientes acápite:

a. Marco Legal

Todas las partes coinciden en la necesidad de actualizar y consolidar el marco de las adquisiciones en la Ley de Compras Públicas, perfeccionando algunos acápite como la inclusión de las contrataciones de Obras Públicas dentro de un mismo cuerpo legal, el perfeccionamiento de los servicios de consultoría y profesionales, los instrumentos y mecanismos de garantías para facilitar el acceso a pequeñas empresas, así como perfeccionamientos en aspectos reglamentarios.

b. Marco Institucional

Las distintas instituciones involucradas en el sistema de compras, esto es, la CGR, la DCCP, la DIPRES, el CAIGG y las propias entidades compradoras, tienen definidas por ley sus potestades.

Sobre este punto, es necesario señalar que la estructura administrativa chilena es esencialmente piramidal, donde el Presidente de la República es el jerarca máximo que ejerce sus potestades ya sea directamente o mediante la supervigilancia, según la naturaleza de la entidad de que se trate. En el caso de las municipalidades, como corporaciones autónomas de derecho público, no dependen ni están sujetas a las supervigilancia del Presidente de la República, sin embargo deben someterse a las directrices de la CGR y, además, cuentan con un órgano compuesto por miembros elegidos por votación popular encargado, entre otras labores, de fiscalizar la gestión del alcalde.

La CGR es un órgano constitucionalmente autónomo encargado de controlar la legalidad de los actos de la Administración, así como de fiscalizar los ingresos y la inversión de los fondos del Fisco y de las municipalidades, entre otras funciones. En el ejercicio de estas potestades emite dictámenes, que conforman la jurisprudencia administrativa, así como otras decisiones o resoluciones que obligan directamente a sus fiscalizados, las que además son imperativas para los abogados, fiscales o asesores jurídicos de las distintas entidades sometidas a su control, en la medida que quedan sujetos a su dependencia técnica. A su vez, mediante la toma de razón, efectúa un control preventivo de la legalidad de las bases administrativas de licitación para la adquisición de bienes, contratación de servicios y obras, como también de los contratos respectivos. Adicionalmente, lleva adelante auditorías para velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa. Por último, si bien no realiza un control de mérito de las decisiones administrativas, debe velar por la eficiencia y eficacia de las acciones de sus fiscalizados y en tal sentido vigila la existencia de eventuales problemas de gestión.

Por otra parte, el rol de la DCCP tiene relación con el marco regulatorio general, la provisión de las facilidades tecnológicas y el apoyo técnico al sistema de compras públicas. Finalmente, las demás entidades involucradas, ya sea en el ejercicio de algún tipo de control o como adquirientes de bienes o servicios, deben actuar dentro del marco de sus propias competencias.

c. Prácticas de mercado

La incorporación de la modalidad de contrato marco ha simplificado las operaciones con los consiguientes ahorros transaccionales y no ha sido obstáculo para la incorporación masiva de pequeñas empresas en diversos rubros de compras y contrataciones.

En general el mercado de proveedores ha respondido de manera adecuada a los incentivos de participación, se ha incrementado el volumen de operaciones de manera exponencial en los últimos años y se ha generado un creciente nivel de confianza en que las operaciones de los organismos públicos son ejecutadas en condiciones de normalidad. Diversas indicaciones emanadas desde la Presidencia de la República han favorecido este desarrollo, tales como la obligatoriedad de convocar públicamente todos los procesos de más de ciertos montos (explicitado en el Decreto 826 del Ministerio de Hacienda de 2002

y refrendado en el Art. 7 de la Ley de Compras) o el pago a proveedores con un plazo máximo de 30 días.

En el caso de OOPP, este mercado ha tenido una larga historia de regulaciones y tiene una estructuración reconocida por la industria habiendo generado, tanto en las contrataciones convencionales como en las concesiones, la participación de empresas locales, extranjeras, consorcios mixtos y multinacionales, lo que da cuenta de una apertura y adecuada información al mundo sobre las oportunidades de negocio que se generan.

La suscripción de una cantidad importante de Tratados de Libre Comercio, que incluyen un capítulo específico de compras públicas, da cuenta de la fortaleza del sistema nacional, que ha sostenido estos acuerdos sin necesidad de modificar sus propias normas nacionales, abriendo todos los mercados a los proveedores de los países suscriptores de dichos acuerdos.

d. Integridad y Transparencia

El sistema está basado en una plataforma electrónica y un cuerpo legal coherentes entre sí que dan garantías adecuadas respecto de la integridad de las operaciones allí realizadas. Si bien la plataforma electrónica ha sido modificada en el último año, ésta cumple con los estándares esperados de integridad y seguridad de la información.

Según la encuesta realizada por la empresa IPSOS de Enero de 2008, a 400 proveedores y 381 compradores, las opiniones de los usuarios en general dan cuenta de una satisfacción con las prestaciones, aún cuando un porcentaje de alrededor de un 25 % manifiesta reparos en la transparencia de algunos procesos. Donde las objeciones de satisfacción son mayores, alcanzando a un 40% de los entrevistados, son respecto a la capacitación provista por la DCCP en asuntos operativos y normativos del sistema de compras. Las cifras exhibidas por la DCCP dan cuenta de un gran trabajo en el volumen de personal capacitado, aún cuando sería necesario aumentar los niveles de profundidad de los cursos a fin de satisfacer la demanda expresada por los capacitados.

Por otra parte, aún cuando existen ofertas de Diplomados en Gestión de Abastecimiento, impartidos por diversas Universidades, la formación en compras y contrataciones para el mundo privado o para el sector público, aún requiere de niveles de especialización mayores a los que contemplan los programas actuales, en especial quedan pendientes de incorporar las dimensiones de acción estratégica de las compras en la Administración Pública Chilena, algo en lo que se viene trabajando en la medida que el sistema nacional de compras se consolida y se perfecciona.

3. Antecedentes - Información sobre Chile

a. Contexto Político

Chile es un Estado unitario, democrático, de carácter presidencialista, conformado por diversas instituciones autónomas que se insertan en un esquema constitucional que determina ciertas funciones y distribuye las competencias entre los órganos del Estado.

El poder ejecutivo está encabezado por el Presidente de la República, que es el jefe de Estado y de gobierno. El gabinete del poder ejecutivo nacional está compuesto por los siguientes ministerios: Interior, Relaciones Exteriores, Defensa, Hacienda, Secretaría General de la Presidencia, Secretaría General de Gobierno, Economía, Fomento y Reconstrucción, Planificación, Educación, Justicia, Trabajo y Previsión Social, Obras Públicas, Salud, Vivienda y Urbanismo, Agricultura, Minería, Transportes y Telecomunicaciones y Bienes Nacionales. El Presidente de la República designa a los Ministros de Estado al igual que a los Intendentes, encargados del gobierno interior de cada región, mientras que el gobierno provincial está a cargo de los Gobernadores también designados por el Presidente. Los alcaldes y concejales son elegidos por voto popular.

El Poder Judicial está constituido por tribunales, autónomos e independientes, y tiene a la Corte Suprema de Justicia como su institución de más alta jerarquía. Un Tribunal Constitucional, autónomo e independiente, tiene el control de la constitucionalidad de los proyectos de ley y de las leyes, decretos y acuerdos. Asimismo, una Contraloría General de la República autónoma ejerce el control de legalidad de los actos de la Administración Pública y fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos públicos, entre otras funciones. El Poder Legislativo está compuesto por el Senado, constituido por 38 senadores elegidos por votación popular y la Cámara de Diputados, constituida por 120 miembros electos por votación popular.

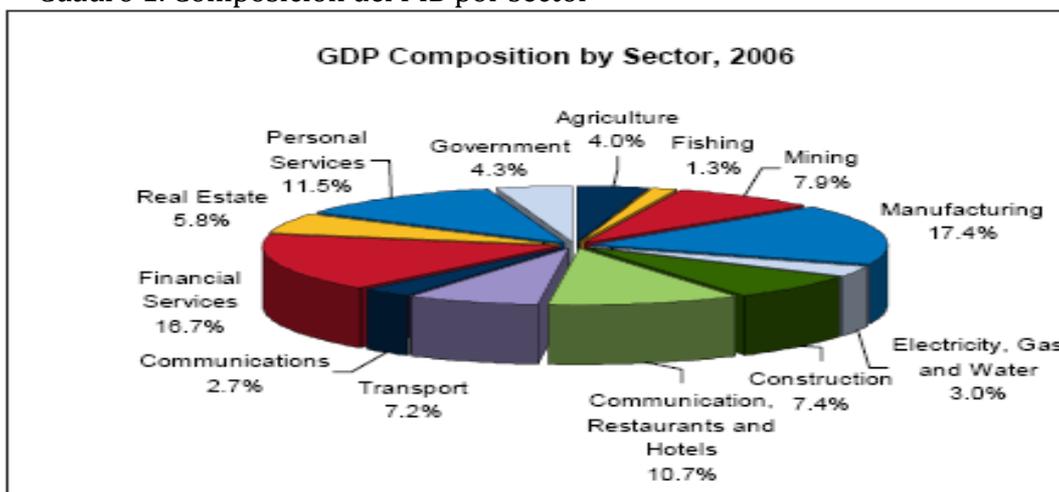
b. Contexto Macroeconómico

Chile es una economía pequeña y abierta, probablemente más especializada y concentrada en su estructura exportadora que la mayor parte de los países latinoamericanos, pero mucho más diversificada en los mercados de inserción y en las zonas de tasas de intercambio cubiertas. Esto resulta de muchos factores pero en especial de la política económica adoptada en la última década de reemplazo de la estrategia de comercio exterior, que pasó de ser limitada y restrictiva al establecimiento de acuerdos comerciales con los mayores mercados del mundo (entre 1993 y 2008 Chile firmó acuerdos de libre comercio o acuerdos de complementación económica con 55 países). El resultado de estas políticas es que Chile tiene un portafolio equilibrado con los países con los cuales comercia. Aproximadamente un tercio del comercio exterior es con Asia (siendo 30% con China), otro tercio es con Europa (predominantemente con la Unión Europea) y otro tercio es con las Américas, siendo la mitad con los Estados Unidos. Chile no tiene un mercado interno lo suficientemente grande en el cual apoyarse, por lo tanto es muy dependiente de las condiciones y precios internacionales, pero, por otro lado (y esta es una diferencia crucial con otros países de América Latina) su desempeño depende

más de la evolución de todo el mundo que de una región específica, dada la diversificación de sus mercados de exportación.

La economía ha pasado en las últimas décadas de ser una economía monoexportadora de productos primarios a un país semi-industrial fruto de un crecimiento económico sostenido del 7% en los años 90, con una sólida base institucional y una fuerte cohesión parlamentaria en torno a la dirección de la política económica. En mayo de 2007 el país fue invitado a ingresar a la OCDE, junto con Israel, Estonia, Eslovenia y Rusia.

Cuadro 1. Composición del PIB por sector



Según información actualizada publicada recientemente por el Banco Central de Chile (que complementa los datos básicos presentados al inicio de este documento) durante el año 2008 las exportaciones totalizaron los US\$67.788 millones y las importaciones US\$57.609 millones. El PIB en su valor nominal llegó a los US\$148.3 mil millones y el PIB per cápita a los US\$9.107. En 2008, el PIB creció un 3.2%, la inflación fue de 7.1% y el desempleo promedio del año fue de 7.8%.

A pesar de poseer una población de unos 16.8 millones de habitantes, en 2008 la economía chilena fue la sexta más grande de América Latina, superando en la medición del PIB nominal a países como Perú que casi lo duplica en población.

Aunque la pobreza haya disminuido del 45,1% en 1987, al 13,7% en el año 2006 (fue el primer país latinoamericano en cumplir y superar las metas del milenio de reducción de pobreza) existe una elevada y persistente desigualdad del ingreso. En el 2006, el coeficiente de Gini para los ingresos autónomos de los hogares alcanzaba un índice de 0,54, demostrando que la distribución del ingreso autónomo en Chile es una de las más desiguales entre países con ingresos similares y considerablemente alejada de la de aquellos con un patrón de producción similar al chileno -principalmente basado en recursos naturales- como lo son Nueva Zelanda (0,36), Australia (0,35) o Canadá (0,33) (Human Development Report, 2004).

La brecha de oportunidades en el país ha tendido a generar un desarrollo inequitativo, lo cual se profundiza al considerar componentes territoriales debido a la alta concentración de la producción e ingresos en pocas regiones, ciudades y comunas del país y a un insuficiente desarrollo institucional de los gobiernos subnacionales. Como consecuencia, durante los últimos 20 años los resultados económicos han tendido a generar regiones ganadoras, entre las cuales se encuentran las del norte del país y la Región Metropolitana y otras estructuralmente rezagadas, como son las regiones VII, VIII, IX y X².

La calidad de las políticas públicas es reconocida internacionalmente. Fruto de una exitosa articulación y trabajo coordinado entre los sectores público y privado, se ha podido establecer un manejo macroeconómico basado en reglas que priorizan la estabilidad y fundamentado en una meta fiscal de superávit estructural de 1% del PIB (recientemente reducido a 0.5%) que permite llevar a cabo políticas contra cíclicas, generando déficit cuando el crecimiento es bajo y superávit durante el ciclo expansivo.

Adicionalmente, se ha establecido una política monetaria que contempla metas de inflación, una política de tasa de cambio flexible y una estricta supervisión del sistema financiero. En el plano microeconómico, la gestión pública sobresale por los avances logrados en el manejo presupuestal disciplinado, con un sistema de control de gestión que comprende indicadores de desempeño, evaluación de programas y balances de gestión integral, los que apuntan a incrementar la eficacia y eficiencia del gasto público y dotar de mayores niveles de transparencia a los actos de la Administración.

Chile tiene una agenda de reformas estructurales dirigida a elevar la tasa de crecimiento de largo plazo, que se estima alrededor del 5%, con el objetivo de cerrar la brecha de ingreso con respecto a los países desarrollados. Para ello ha concentrado sus esfuerzos en el mejoramiento de la educación, el fomento de la innovación y el desarrollo productivo, al tiempo que consolida su política social con una reforma del sistema de pensiones dirigida a incrementar la cobertura y garantizar una pensión que le permita a los beneficiarios estar por encima de la línea de pobreza.

El gasto público en el año 2007 se distribuye según indica la tabla siguiente, el cual excluye las empresas públicas porque su régimen de administración es esencialmente regido por criterios privados, manteniendo el Estado su rol propietario, con prescindencia de su uso como instrumentos de política pública, particularmente en los mercados de compras y contrataciones.

² U. de Alcalá, 2005.

Tabla 3. Gasto público en 2007

		Público		Municipal	Total
		millones US\$	millones US\$	millones US\$	miles US\$
1	Personal	3.068.774	132	994.115	7.776.442
2	Bienes y Servicios	1.299.455	283	437.552	3.324.889
3	Seguridad Social	4.452.187	1	4.002	8.529.082
4	Transferencia. Corrientes	4.400.358	62	354.922	9.101.599
5	Inversión no Financiera	212.956	47		407.641
6	Inversión Financiera	1.352.717	27.856		2.616.937
7	Iniciativas de Inversión	1.743.508	14	233.657	3.784.279
8	Otros	1.953.390	3.803	160.736	4.050.209
	Totales	18.483.345	32.197	2.184.984	39.591.079
	Compras y Contratos	3.255.919	344	671.209	7.516.810

Fuente : Contraloría General de la República

De acuerdo a las cifras antes expuestas, se puede concluir que el potencial del mercado de compras públicas alcanza en 2007 al 5,4 % del PIB, lo que lo sitúa en un tamaño relativamente pequeño y relativamente poco incidente en las conductas de los mercados de bienes y servicios en general, destacándose sin embargo que dichas cifras no incluyen obras, concesiones o servicios conexos.

La crisis financiera actual se desarrolla en un momento en que Chile está bastante bien preparado. En especial porque desde el inicio de los 90 el Gobierno ha privilegiado hacer que el Estado Chileno, las firmas y los bancos fueran tan solventes y financieramente sólidos como fuera posible. Esto ha resultado en políticas relativamente conservadoras de regulación del sector bancario y de los conglomerados financieros, una política estable de superávits estructurales, una política monetaria que ha establecido un equilibrio razonable entre los objetivos de inflación y crecimiento y una tasa de cambio flexible. Adicionalmente, Chile se ha beneficiado de las expansiones (financieras y de mercaderías) con acumulación de reservas y términos de intercambio favorables, aunque este último ha sido más limitado por la dependencia del país en la importación de petróleo.

c. Datos y resultados del CPAR

Considerando que la última evaluación del Sistema (CPAR) fue realizada por los Bancos en el año 2004, los importantes adelantos llevados a cabo por el Gobierno de Chile en la modernización del Sistema durante los años 2004 al 2006, en el contexto de la Reforma del Estado y la Agenda Digital del País, y considerando también que el CPAR del 2004 no había incluido un examen de la contratación de Obras Públicas en detalle, a fines del año 2006 el GOC se dirigió a los Bancos solicitando la actualización de la evaluación del sistema a través de un trabajo País/Bancos. Además, Chile solicitó una opinión independiente de los Bancos sobre la funcionalidad y operación del Sistema (Ver Punto 13).

Dicha solicitud fue acogida con beneplácito por los Bancos los cuales conformaron un equipo de trabajo para acometer la tarea, escribiéndose el Memorando Conceptual Inicial correspondiente (MCI o ICM por su sigla en inglés). Además, los Bancos aprobaron fondos para financiar la contratación de consultores expertos en la materia. Esto se hizo a través de una Cooperación Técnica (CT) aprobada por el BID a mediados de 2007 por un monto global de US\$ 170.000 de los cuales US\$100.000 son una contribución neta del BID; US\$50.000 provienen del BM y un aporte en tiempo de profesionales y gestión logística de algunos eventos por parte de la DCCP, valorado en US\$ 20.000 aproximadamente. Si bien la ejecución del CPAR se acordó a principios de 2007, el trámite y aprobación de la CT por los Bancos y luego por el GOC demoró algunos meses, lo que retrasó la contratación de servicios de consultoría (Anexo 2 ICM, Anexo 3 CT).

El CPAR se ejecutó utilizando la metodología OCDE/CAD para lo cual se identificaron y contrataron dos consultores individuales, uno para el marco legal (José Inostroza) y el otro para el estudio de mercado y marco de control (Mauricio De la Barra), así como una empresa auditora (Horwath HB Auditores/ Consultores de Chile) para realizar la revisión de procesos de adquisiciones y confirmar el grado de cumplimiento según los diferentes indicadores de procesos incluidos en la metodología del CPAR.

El trabajo se inició en enero de 2007 con un taller de arranque convocado por la DCCP con la participación de los principales actores e interesados en el sistema. En dicho taller se detallaron los objetivos del CPAR, se explicó la metodología de trabajo y se solicitó la colaboración de los asistentes a fin de brindar a los expertos la asistencia y cooperación necesaria para realizar su trabajo y cumplir con sus términos de referencia. Los participantes del taller incluyeron a funcionarios de:

- La Contraloría General de la República, CGR
- Dirigentes de la Red de Abastecimiento del Estado (Red de funcionarios públicos encargados de los temas de abastecimiento) <http://www.reddeabastecimiento.org>
- Transparencia Internacional, TI
- La Cámara de Comercio de Santiago, CCS, Administradora del Registro Nacional de Proveedores de Chile, ChileProveedores
- Representantes de algunos gremios organizados, CCS, Cámara Nacional de Comercio, CONUPIA, Cámara Chilena de la Construcción
- Organismos Públicos usuarios representativos del Sistema ChileCompra
- Municipios
- Empresarios y Representantes del Sector Privado

(Para mayor detalle sobre el taller de arranque véase el Anexo 4 del Volumen 2 del CPAR).

Mientras el abogado y el economista recopilaban datos e información en relación con los pilares e indicadores incluidos en sus términos de referencia, la empresa auditora se abocó a su trabajo de verificación del grado de cumplimiento de los indicadores definidos por la metodología del CPAR a través de una revisión de procedimientos de las diferentes

entidades, municipios, hospitales y demás entes incluidos en la lista elaborada por el BID y el País.

En conformidad con los Términos de Referencia (TDR) de la convocatoria a propuestas realizada por el BID, las Instituciones incluidas en el muestreo incluyeron Ministerios, Municipios, Hospitales, Dependencias de las Fuerzas Armadas y otras, tanto en la Región Metropolitana como en otras Regiones y la muestra de procesos incluyó obras, bienes y servicios, tanto a través de Licitación Pública como por Licitación Privada, Compras Directas y Compras y Contrataciones a través de contratos Marco por el portal ChileCompra.

Cabe aclarar que la revisión de procesos incluyó una muestra de aproximadamente 25 instituciones públicas y en cada una de ellas se seleccionaron 15 órdenes de compra a revisar, cubriendo obras, bienes y servicios. Por tanto, aunque esta muestra no pretende ser representativa como para extrapolar los resultados de esta evaluación al total del Sistema de Compras Públicas, que en el año 2008 consideró a 850 entidades compradoras, con aproximadamente 6.000 unidades de compra y que realizaron más de 1.637.000 órdenes de compra, proporciona una muestra que permite formar una opinión sobre el sistema de compras del país.

Las entidades evaluadas por la empresa auditora fueron las siguientes:

- Central Nacional de Abastecimientos, CENABAST
- Municipalidad de Santiago
- SERVIU Región Metropolitana
- Ministerio de Obras Públicas, MOP, Dirección de Vialidad, Región Metropolitana
- Municipalidad de Valparaíso
- Municipalidad de Talcahuano
- Municipalidad de Puerto Montt
- SERVIU V Región
- SERVIU VIII Región
- SERVIU X Región
- SEREMI V Región –Dirección de Vialidad V Región
- SEREMI VIII Región –Dirección de Vialidad VIII Región
- SEREMI X Región –Dirección de Vialidad X Región
- Hospital Dr. Gustavo Fricke V Región
- Hospital Grant Benavente VIII Región
- Hospital Base Osorno X Región
- Hospital Naval V Región
- Hospital Naval de Talcahuano VIII Región
- Fondo Nacional de la Discapacidad
- Instituto de Normalización Previsional
- Ministerio de Educación
- Presidencia de la República

- Servicio Agrícola y Ganadero, SAG
- Superintendencia de Casinos de Juegos, SCJ
- Dirección Nacional de Servicio Civil, DNSC
- Gendarmería de Chile

El consultor legal por su parte sostuvo entrevistas y reuniones con funcionarios de la DCCP y con la CGR, el MOP, varios SERVIU y la CENABAST.

El economista por su parte, realizó entrevistas con representantes del sector privado relacionados con el ámbito de licitaciones y adquisiciones públicas. La muestra consideró Empresas Constructoras, Firmas de Consultorías, fabricantes de equipos y proveedores de equipos. Entre ellos se incluyó a la Constructora Vecchiola S.A.; Constructora OAS; Skanska Construcciones; Constructora GGL; Constructora OHL; Salfa Construcciones; Halcrow Group Ltd.; Constructora Ingesur S.A.; Ingelog, Ingeniería y Construcciones; Arturo Bañados EIRL; Murtinho y Asociados Arquitectos; Swuinburn y Pedraza Arquitectos; Consultora Capablanca Ltda.

Además, este consultor se entrevistó con funcionarios de la Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial; Hospital Clínico de la Universidad de Chile; Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente; Servicio de Salud Central; Contraloría General de la República; Cámara de Comercio de Santiago; Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Ministerio de Obras Publicas Transporte y Comunicaciones. Asimismo, el consultor obtuvo los resultados del Estudio de Satisfacción de Usuarios desarrollado por la Firma IPSOS Chile, que se basó en una encuesta aplicada en Enero de 2008 a 400 proveedores y 381 compradores de ChileCompra.

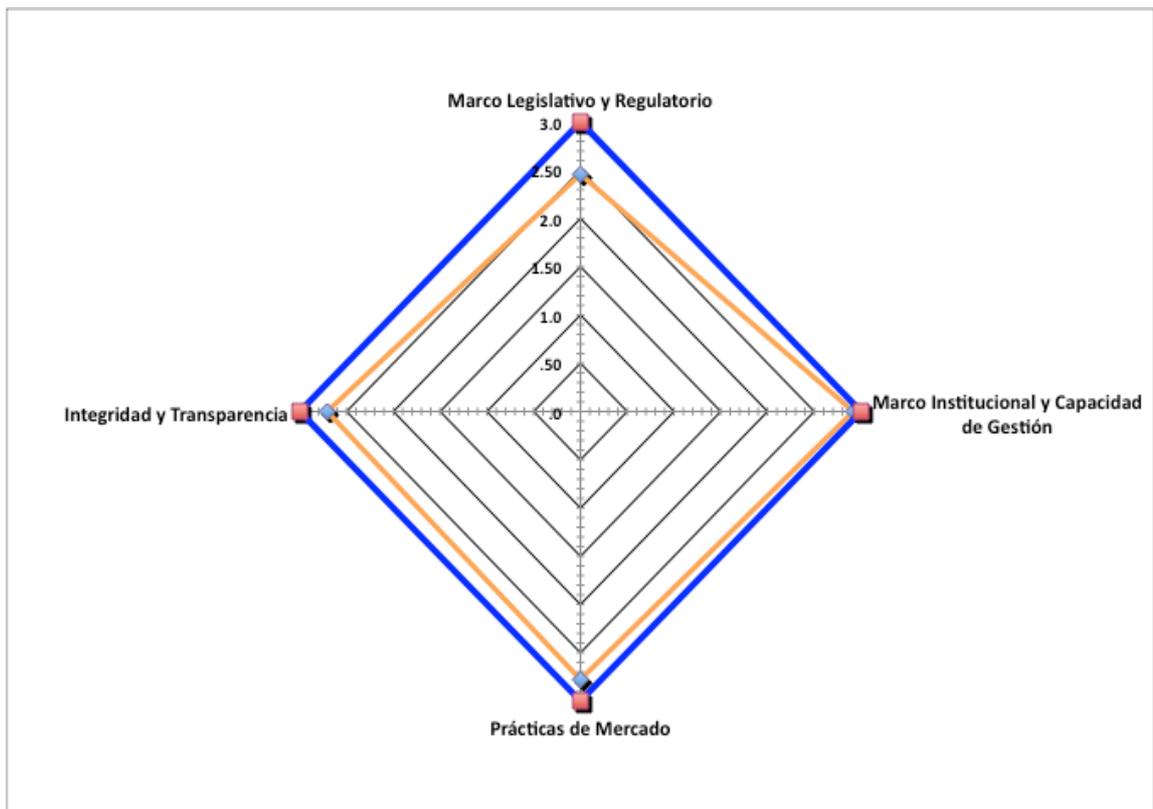
Una vez concluido su trabajo, los consultores y la empresa auditora presentaron sus respectivos informes, los que fueron consolidados por los expertos a cargo de la coordinación del trabajo (Jorge Claro y Luis Zaviezo) y presentados en carácter de borrador a la DCCP. En conformidad con la metodología, dichos informes detallaron los hallazgos de los consultores quienes adjudicaron el puntaje correspondiente a los Indicadores de línea de Base (ILB) y a los Indicadores de Cumplimiento/Desempeño (ICD), sin emitir juicios de valor propios ni tampoco elaborar recomendaciones (véase el Volumen 2 del CPAR donde se encuentran los informes de los consultores, anexos 5, 6 y 7).

La DCCP, por su parte, consideró que la información recabada por los consultores necesitaba ampliación en algunos aspectos y que la ausencia de esa información influía en algunos de los hallazgos y, por tanto, en las calificaciones otorgadas a los diferentes ILB. Consecuentemente, la DCCP elaboró un informe consolidado paralelo ampliando información y consideraciones y con diferencias en las calificaciones. Los informes fueron discutidos entre los diferentes actores tomándose la decisión que ambos serían consolidados y sometidos a consideración de los diferentes participantes del taller de validación para su revisión, comentarios y eventual decisión sobre la calificación final a otorgar a cada ILB.

Dicho Taller de Validación tuvo lugar en la primera semana de diciembre de 2008 con la participación de funcionarios de la mayoría de las entidades involucradas en el tema de las compras públicas de Chile, así como representantes del Sector Privado, Cámara de Comercio, Transparencia Internacional y otros (véase el volumen 2 del CPAR donde se encuentra el informe elaborado por la DCCP, Anexo 8, la consolidación de ambos Anexo 9, así como la agenda Anexo 10, lista de participantes y el resultado de la validación por parte de los participantes del taller Anexo 11).

Tal como se describe en el Capítulo 5 de este informe, la metodología analítica utilizada para la evaluación del Sistema (CPAR) se basó en los indicadores desarrollados por la OCDE/DAC. Esta metodología analiza la capacidad del sistema público de adquisiciones sobre la base de 12 Indicadores de Línea de Base (ILB) con sus respectivos indicadores de Cumplimiento (IC), ordenados en cuatro pilares: (i) Marco Legal y Regulatorio; (ii) Marco Institucional y Capacidad de Gestión; (iii) Las Adquisiciones y las Prácticas de Mercado; y (iv) la Integridad y Transparencia del Sistema de Adquisiciones Públicas.

En función de esa metodología y como resultado del taller de validación, el Gráfico incluido a continuación resume el resultado final de la caracterización del nivel de desempeño evaluado para cada uno de los cuatro pilares antes enunciados, en base a la calificación de cada indicador y sub indicador:



Los criterios de determinación del grado de cumplimiento están dados por una escala de puntajes que se detalla a continuación:

Capacidad	Mínimo	Máximo
Bajo estándares mínimos	0.0	1.00
Requiere mejoras sustanciales	1.01	2.00
Requiere mejoras	2.01	2.75
Cumple Satisfactoriamente	2.76	3.00

Tal como se muestra en el gráfico previo, los niveles de cumplimiento, de acuerdo a la evaluación efectuada, entregan para Chile los siguientes resultados:

Indicadores		Taller de Validación	Óptimo	Capacidad
1	Marco Legal y Regulatorio	2.5	3.0	Requiere mejoras
2	Marco Institucional	2.9	3.0	Cumple satisfactoriamente
3	Prácticas de Mercado	2.8	3.0	Cumple satisfactoriamente
4	Integridad y Transparencia	2.7	3.0	Requiere mejoras

Como se puede apreciar, el resultado de todo el trabajo demuestra que Chile posee un Sistema de Compras y Contrataciones Públicas bastante robusto, con un sistema electrónico, moderno y eficiente a través del cual se transan la mayor parte de las compras y contrataciones públicas del País. Comentarios detallados sobre los diferentes pilares en los que descansa el Sistema se encuentran en el Capítulo 6 de este informe.

d. Información sobre la funcionalidad del sistema

El Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de Chile viene siendo modificado desde la década del 90, como parte integral de la Reforma y Modernización del Estado de Chile. De aquella época es la decisión de abolir la antigua Dirección de Aprovisionamiento del Estado (DAE) para transformarla en la Dirección de Compras y Contratación Pública de Chile (DCCP) pasando de una entidad compradora, almacenadora y distribuidora de bienes para el Estado a una entidad facilitadora o un medio de intermediación entre entidades compradoras y aquellos interesados en venderle al Estado.

A través del Decreto Supremo de Hacienda N° 1312 ("DS 1312") dictado en Septiembre de 1999, se establece el sistema de información de compras y contrataciones públicas, en virtud del cual se creó la plataforma y el sitio web www.chilecompra.cl, el cual fue, en una primera instancia, un sistema de información de compras y contrataciones aplicable a los Ministerios, órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, evolucionando eventualmente hacia un sistema transaccional y con una amplia cobertura.

Este importante cambio hacia una entidad intermediadora se instrumenta formalmente con la entrada en vigencia, el 29 de agosto de 2003, de la Ley de Bases sobre Contratos

Administrativos de Suministros y Prestaciones de Servicios, Ley 19.886, conocida como Ley de Compras Públicas. Dicha Ley se aplica a los contratos para el suministro de bienes muebles y de servicios y, entre otros, establece la licitación pública como el medio obligatorio cuando las contrataciones superen las 1.000 Unidades Tributarias Mensuales, UTM, (aproximadamente US\$ 60,000)

Los temas principales de la Ley incluyen:

- la creación de la DCCP, institución responsable por la regulación y operación del mercado de las compras públicas de Chile;
- la creación del mercado electrónico ChileCompra (www.chilecompra.cl);
- la obligatoriedad del uso de la plataforma electrónica para todos los órganos de la administración del Estado;
- la creación del registro electrónico oficial de proveedores www.ChileProveedores.cl;
- la creación de un sistema de convenios marco de compras, a través de catálogos electrónicos; y
- la creación del Tribunal de Contratación Pública (TCP) www.tribunaldecompras.cl.

En cuanto al Reglamento de la Ley, éste fue redactado con la participación de todos los actores involucrados en los procesos de contratación pública. En diciembre de 2003 la DCCP publicó en el portal ChileCompra una versión preliminar del Reglamento para comentarios de la ciudadanía. Producto de esa publicación se recibieron más de mil sugerencias que fueron analizadas en un taller de trabajo que contó con la participación de más de cuarenta abogados expertos de organismos públicos, organizaciones gremiales y de la Asociación de Municipios, así como con el apoyo y coordinación de la filial chilena de Transparencia Internacional, TI.

e. El Sistema de Compras Públicas

En el Mercado Público se produce la interacción de las necesidades por bienes y servicios de los organismos estatales con la diversidad de oferta de miles de proveedores interesados en detectar oportunidades de negocio, generando transacciones que en 2007 bordearon los 4.500 millones de dólares.

Durante sus cinco años de existencia, la DCCP ha destacado por la excelencia de su gestión y su capacidad para avanzar más allá de los objetivos propuestos, lo cual se ha traducido en un alto nivel de acceso de la ciudadanía al Mercado Público. Asimismo, ha logrado ordenar y sistematizar un sistema esencialmente complejo, donde confluyen los infinitos intereses, demandas y necesidades de los actores que dan vida al Mercado Público, mediante el establecimiento de reglas que ayuden a mejorar la competitividad, aumentando la calidad y visibilidad de la información disponible y generando instancias de formación y capacitación de los usuarios, entre otros.

Bajo el ordenamiento jurídico anterior a la Ley 19.886, la mayoría de las entidades públicas tenían sus propios reglamentos y criterios de licitación, mientras que bajo el nuevo ordenamiento jurídico se crea la institucionalidad necesaria para velar por la eficiencia y transparencia de las compras y contrataciones al contar con un reglamento aplicable a todas las entidades, bases uniformes y amplia difusión, tanto de las oportunidades de negocios para las empresas como de las adjudicaciones y montos, permitiendo así un control del debido proceso por las propias empresas que participan en los procesos.

Esto no significa que se hayan centralizado las compras y contrataciones, por el contrario existe una gran autonomía ya que los responsables de los procesos son los propios servicios públicos que deciden cuándo, cómo, a quién y cuánto compran, destacándose que todo ese proceso queda registrado en el sistema, por lo que en cualquier momento cualquier interesado, con sólo ingresar a la página web de Mercado Público o a través del banner de Gobierno Transparente en los sitios web de cada institución, podrá saber cuántas licitaciones o compras directas hizo ese servicio, con qué causales las hizo, a quién le fueron adjudicados los contratos y por qué montos, fomentándose así la transparencia y el control de los procesos por la propia ciudadanía.

Otro punto relevante del nuevo cuerpo legal es el establecimiento de una serie de exigencias a los productos que se ofrecen de manera de mantener un nivel de confiabilidad aceptable para el Estado, facultando a las entidades a solicitar las garantías que corresponda, o garantías adicionales cuando aparecen las llamadas “ofertas temerarias” o “precios irrisorios”, protegiendo así al Sistema en general.

Cualquier empresa o persona natural puede inscribirse como usuario proveedor en el portal www.mercadopublico.cl, registrando algunos datos básicos y seleccionando determinados rubros de interés. Los proveedores inscritos de esta forma suman aproximadamente 311.239 empresas y personas, quienes reciben información a través del correo electrónico de todas las convocatorias de las categorías de bienes y servicios declaradas de interés.

No obstante lo anterior, existe el Registro Nacional de Proveedores, ChileProveedores, que mantiene información digitalizada y en línea sobre los proveedores y que permite certificar que éstos se encuentran en cumplimiento de todos los requisitos para contratar con el Estado. Este servicio sí tiene costo para el proveedor, el cual es muy bajo y rápidamente amortizable en el caso de proveedores frecuentes y que participan en varias licitaciones, puesto que, usando este servicio, no requieren presentar sus documentos legales y empresariales para cada licitación a la que postulen, generando un importante ahorro de papeleo y trámites.

En resumen, la operación del Mercado de Compras Públicas de Chile funciona sobre un conjunto de reglas y procedimientos que se sustentan en la Ley 19.886 o Ley de Compras, en su Reglamento y en las políticas (condiciones de uso de la plataforma y directivas de contratación) que sobre esta materia establece la DCCP.

En términos prácticos, sus lineamientos básicos establecen:

- Mercado Abierto: Único para la administración del Estado (salvo Obras Públicas), con igualdad de oportunidades y sin restricciones de acceso.
- Licitación Pública: Regla general para la contratación.
- Mercado electrónico: Participación obligatoria de los compradores públicos. Al ser transaccional y operar sobre Internet, permite el encuentro de la demanda del Estado con la oferta de los privados, sin costos de acceso.
- Sistema de Control e Impugnación: Contrapesos autónomos.
- Autonomía y responsabilidad: Los agentes -entidades públicas y proveedores- son autónomos y responsables de sus acciones y decisiones.

f. El Tribunal de Contratación Pública

El Tribunal de Contratación Pública (www.tribunaldecompras.cl) es uno de los elementos centrales de la reforma del sistema de compras y contrataciones públicas de Chile. Creado por la LCP, se trata de un órgano jurisdiccional independiente de la Administración del Estado, sometido a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, aunque no forma parte del Poder Judicial.

Las atribuciones del TCP, establecidas en la citada ley, buscan reforzar las garantías de transparencia y legalidad en los procedimientos de contratación del Estado. Esto significa que se ha dado inicio a una nueva etapa en el control de los procedimientos de contratación por el Estado de Chile, ya que cualquier empresa o ciudadano puede reclamar ante una instancia judicial especializada respecto de una acción u omisión de la Administración que estime ilegal o arbitraria en un proceso de licitación pública regulado por la Ley N° 19.886.

El TCP está integrado por seis magistrados, tres jueces titulares y tres suplentes que reemplazarán a los primeros en caso de impedimento. Los jueces de este órgano judicial colegiado fueron nombrados por el Presidente de la República a partir de una serie de ternas (una para cada cargo) elaboradas por la Corte Suprema. Se trata de destacados abogados con una dilatada trayectoria profesional en el campo del Derecho Público y/o en los Tribunales Superiores de Justicia.

La competencia del órgano jurisdiccional comprende el conocimiento y resolución de los reclamos que se formulen contra actos u omisiones arbitrarios o ilegales ocurridos en el período que va desde la aprobación de las bases de la licitación hasta la adjudicación del contrato, ambos actos incluidos. Dichos reclamos deberán adoptar la forma de una demanda y ser presentados con patrocinio de abogado habilitado para el ejercicio de la profesión dentro del plazo fatal de diez días hábiles, contado desde que el afectado haya tenido conocimiento del acto u omisión contrario a derecho o desde su publicación.

En su sentencia definitiva, el TCP se pronunciará sobre la legalidad o arbitrariedad del acto u omisión impugnado y ordenará, en su caso, las medidas que sean necesarias para

restablecer el imperio del derecho. Contra las sentencias que dicte el Tribunal procederá un recurso de reclamación ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

El TCP tiene su Sede en Santiago. En regiones y provincias distintas de Santiago las demandas podrán presentarse ante las Intendencias y Gobernaciones respectivas, sin perjuicio de que sean conocidas y resueltas por el Tribunal, al que serán remitidas por el correspondiente Intendente o Gobernador a más tardar el día hábil siguiente de ser presentadas.

A raíz de la creación del TCP y cuando existen reclamos de particulares vinculados con la legalidad de un proceso de contratación regido por la LCP, la Contraloría General de la República, CGR, se abstiene de emitir pronunciamientos, ya que estos competen al TCP. Sin embargo, lo dispuesto en la Ley 19.886 no limita el ejercicio de las restantes atribuciones que corresponden a la Contraloría, como por ejemplo, las relativas al examen preventivo de juridicidad que se encuentren sometidos al trámite de toma de razón, las concernientes a la fiscalización posterior a través de las funciones de inspección y auditoría, y las relacionadas con la emisión de pronunciamientos de carácter general en todas las materias a que se refiere la LCP y que se encuentren en el ámbito de competencia de la CGR.

g. Registro Único de Proveedores

Otro importante elemento de la nueva Ley de Compras es la creación de Registro Único de Proveedores, www.chileproveedores.cl que, tal como lo faculta la Ley, fue licitado por la DCCP y es operado por la Cámara de Comercio de Santiago, CCS, ganadora de la licitación.

ChileProveedores es el registro electrónico de proveedores del Estado, a nivel nacional, soportado en una plataforma tecnológica de última generación que reúne toda la información relevante de aquellas empresas que participan en las licitaciones estatales. El registro incluye información de los productos, servicios, proyectos y certificaciones de las empresas. Adicionalmente, contempla la información comercial, legal y financiera que permite acreditar que la empresa cumple con los requisitos de contratación con Entidades Públicas.

ChileProveedores tiene una plataforma de almacenamiento electrónica y física de documentación, basada en altos estándares de seguridad. Cuenta con cobertura nacional, con 30 oficinas de atención en las principales ciudades del país, además de una plataforma de atención www.chileproveedores.cl y una mesa de ayuda a través de un centro de llamados.

El Registro Oficial de Proveedores del Estado comenzó a funcionar en enero de 2006 y durante ese año la cantidad neta de inscritos fue de 13.275. A partir del 2º semestre, se evidenció un fuerte aumento en el número mensual de inscripciones, alcanzando a Diciembre de 2008 un total de 28.333.

La inscripción en el sistema se hace a través del portal, donde los proveedores suman 311.239 empresas y personas, quienes reciben información a través del correo electrónico de todas las convocatorias de las categorías de bienes y servicios declaradas de interés.

El registro está abierto a todas las personas naturales y jurídicas, chilenas y extranjeras, que deseen ser proveedores del Estado y puede ser realizado vía Internet o directamente en las oficinas de atención a público a nivel nacional. Los proveedores inscritos en el Registro Nacional provienen de su propio interés, por la simplificación de papeles que ello implica y además existe la obligación para quienes son vendedores efectivos, con un contrato escrito, de inscribirse en dicho registro. El Sistema de Compras Públicas cuenta con aproximadamente 80.000 proveedores activos (cifras de 2008), es decir, que han ofertado o recibido una orden de compra durante ese año. Por tanto, se aprecia que aproximadamente un 35% de estos proveedores se ha inscrito en el Registro Nacional de Proveedores.

Si bien el sistema está a cargo de la DCCP, éste es operado por la Cámara de Comercio de Santiago (CCS), www.ccs.cl, institución gremial con 89 años de trayectoria en distintos ámbitos del quehacer gremial, dedicada a apoyar a las empresas nacionales. La CCS ha desarrollado, a lo largo del tiempo, una plataforma de productos y servicios basados en tecnología de punta orientados a la promoción de negocios y apoyo a la gestión, especialmente dirigidos a las pequeñas y medianas empresas. La Institución se ha caracterizado por una administración ordenada, seria y responsable, que le ha permitido lograr una infraestructura de primer nivel, una sólida red de trabajo nacional e internacional, una alta convocatoria empresarial, logrando ser reconocida como una organización garante de la fe y confianza pública.

h. La Dirección de Compras y Contratación Pública

La Dirección de Compras y Contratación Pública de Chile, DCCP, es un Servicio Público descentralizado, dependiente del Ministerio de Hacienda y sometido a la supervigilancia del Presidente de la República. Se creó con la LCP y comenzó a operar formalmente el 29 de agosto de 2003.

La DCCP planifica, desarrolla y promueve las iniciativas necesarias para que el Mercado Público crezca armónicamente. En el Mercado Público se produce la interacción de las necesidades por bienes y servicios de los organismos estatales con la diversidad de oferta de miles de proveedores interesados en detectar oportunidades de negocio, generando transacciones en 2008 que superaron los 5.000 millones de dólares.

Durante sus cinco años de existencia, la DCCP ha destacado por la excelencia de su gestión que le ha merecido importantes premios tanto nacionales como internacionales, teniendo un gran impacto en ordenar y sistematizar un sistema esencialmente complejo, donde confluyen los intereses, demandas y necesidades de los diferentes actores que dan vida al Mercado Público.

La gestión de la DCCP se ha destacado también por el establecimiento de reglas que ayudan a mejorar la competitividad, aumentando la calidad y visibilidad de la información disponible, y generando instancias de formación y capacitación de los usuarios, entre otros. Además, la DCCP está dedicando esfuerzos importantes a fin de ampliar la dimensión del Mercado Público mediante la construcción de redes con instituciones dedicadas al fomento y al financiamiento, así como con proveedores especializados de la industria.

A través de la plataforma de adquisiciones www.mercadopublico.cl se realizan parte importante de las compras de bienes y servicios de los organismos públicos adscritos a la ley de compras. Esta plataforma permite realizar el proceso completo de la adquisición desde la publicación del requerimiento hasta la adjudicación final. Entre sus principales particularidades cuenta con un sistema automático de notificación a los proveedores apenas aparece un requerimiento de un comprador y, además, su base de datos cuenta con la información histórica de todas las adquisiciones realizadas.

El objetivo central de la DCCP es desarrollar políticas e iniciativas innovadoras de alto impacto que, ayudando a la gestión y eficiencia del sector público, faciliten los trámites y negocios de millones de chilenos. En el campo de las compras públicas, esta visión implica introducir instrumentos tecnológicos y de gestión de excelencia para generar instancias que agreguen valor al Mercado Público, preserven su transparencia y faciliten la participación competitiva a todos los proveedores interesados en hacer negocios con el Estado

En la actualidad, la DCCP cumple varias funciones que incluyen la gestión de compras, la operación del sistema electrónico o Mercado Público, la operación de ChileCompra Express a través del cual se pone a disposición de los entes compradores el catálogo electrónico producto de los convenios marcos, la capacitación, etc. (ver Anexo 12 Balance Anual 2007 de la DCCP)

La DCCP desarrolló un Plan Estratégico para el Periodo 2008-2010. La implementación de www.mercadoPublico.cl a partir del año 2008 se enmarca dentro del plan bicentenario de la DCCP, denominado ChileCompra 2.0, basado en dicho Plan Estratégico. ChileCompra 2.0 contempla nuevos proyectos innovadores para el Estado que permitirán fortalecer un modelo que combina políticas de gestión con normativas de formación y de tecnología, modelo que ha favorecido el acceso de la pequeña y microempresa, la conectividad en las empresas y la transparencia del sector público.

La elaboración del plan se efectuó en diversas etapas que incluyeron múltiples consultas, talleres y estudios con usuarios, autoridades y grupos de interés. A su vez, se realizó un extenso trabajo al interior de la organización. Esto se tradujo en diversos talleres, donde se analizaron los datos disponibles, los requerimientos de los actores y el mandato institucional. Una vez concordadas las principales directrices estratégicas, se realizaron talleres de análisis donde participaron la gran mayoría de los funcionarios de la DCCP para el desarrollo de las acciones concretas requeridas para el logro de las metas

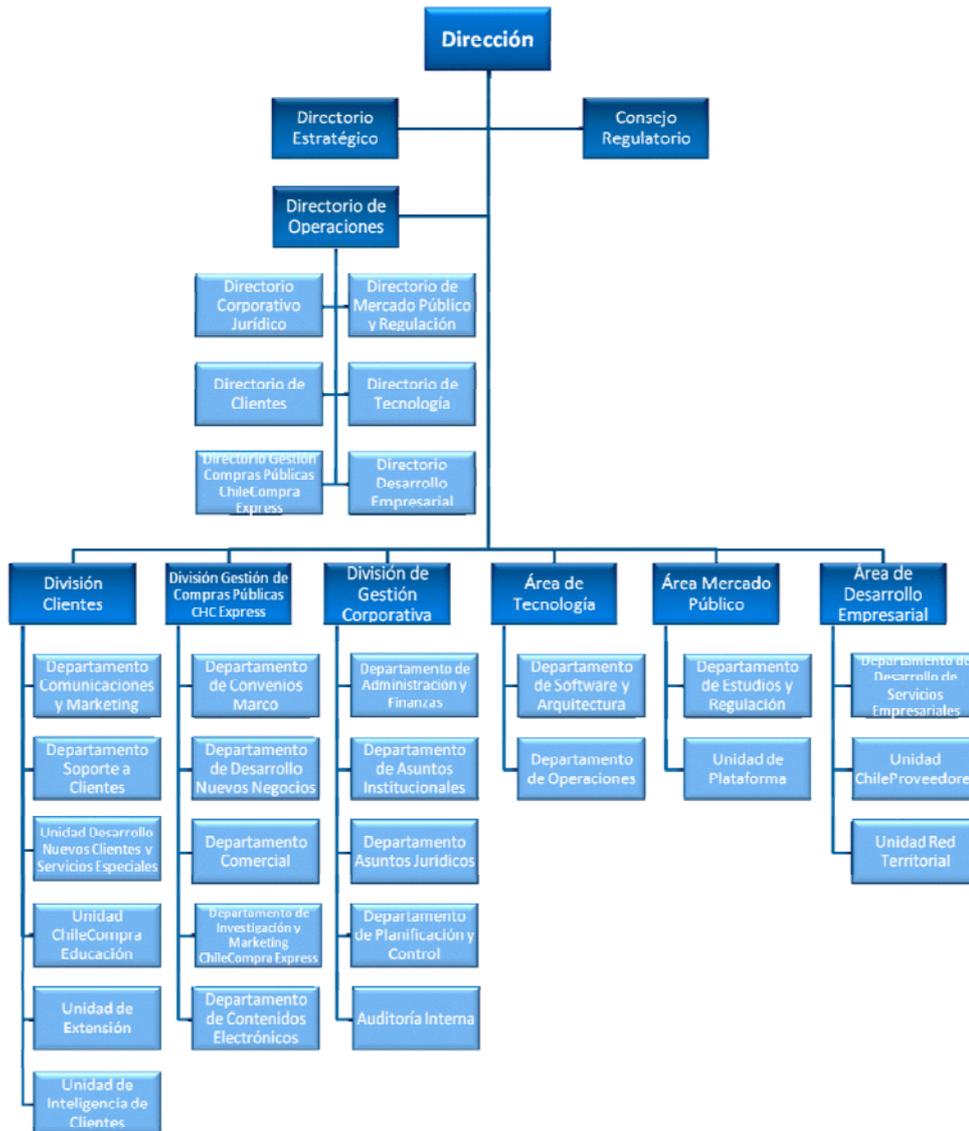
estratégicas. La información resultante de estos talleres fue procesada, analizada y estructurada por líderes de estrategia y los documentos resultantes fueron recogidos e integrados en el Plan Estratégico (Copia del Plan Estratégico se encuentra en el Volumen 2 Anexo 13 de este informe).

El trabajo antes descrito deriva en una serie de políticas y acciones a implementar en el periodo 2008/ 2010 que incluyen las siguientes líneas de acción:

- **Gestión del Mercado Público** orientada a la operación del mercado de las compras públicas y del sistema de licitaciones del Estado. Su objetivo es implementar reglas y herramientas en Internet que permitan transar las compras y contrataciones del Estado con elevados estándares de transparencia y eficiencia.
- **Contratación Transversal – Sistemas de Compras y Convenios Marco** que se orienta a utilizar sistemas de contratación transversal y compras a través de catálogos electrónicos para agregar valor a la cadena de abastecimiento del Estado y apoyar la gestión del Gobierno en áreas de alto valor público.
- **Desarrollo Empresarial** orientada al desarrollo de proveedores del Estado y a potenciar los usos de la información y herramientas presentes en el mercado público, especialmente proveyendo Inteligencia de Negocios para beneficio del emprendimiento en Chile.
- **Gestión de Clientes** orientada a proveer soporte y administrar el ciclo de vida de todos los clientes de ChileCompra.
- **Tecnología e Innovación** que se orienta a proveer y operar las aplicaciones electrónicas y soluciones necesarias para soportar los servicios de ChileCompra.
- **Gestión Corporativa y Jurídica** que se orienta a proveer una organización con los más altos estándares de calidad, productividad y clima laboral, además del perfeccionamiento de la normativa regulatoria.

En consideración de la relevancia de ChileCompra como un proyecto emblemático en materia de modernización del Estado, la DCCP tiene como política la formación de equipos de trabajo altamente capacitados y enfocados a una gestión de excelencia. Esto se concreta en que todos los cargos en la organización son seleccionados a través de concursos públicos con consultores externos y, además, todos los cargos jerárquicos relevantes se realizan a través del Sistema de Alta Dirección Pública (Ver: www.serviciocivil.cl).

La Estructura Funcional de la DCCP durante el período 2007 – 2008 es la siguiente:



La Dirección de Compras y Contratación Pública cuenta, según cifras de fines del año 2008, con una dotación de 69 funcionarios de los cuales 5 son de planta y 64 pertenecen a contrata.

La dotación de la Dirección ChileCompra está conformada en un 91% por profesionales, todos ellos con experiencia en el ámbito de las compras públicas, gestión pública y mercado electrónico. Un 56% de estos profesionales cuenta con estudios superiores de Magíster y Diplomados.

Asimismo, el personal administrativo de esta Dirección cuenta con especialización en las diferentes funciones con manejo de herramientas computacionales, de Internet y de atención de público, entre otras. Además, la DCCP cuenta con Coordinadores Regionales de Compras Públicas que son los representantes de la DCCP en su región, responsables de coordinar diversas instancias regionales que permitan fortalecer el acceso de organismos públicos, empresas y personas de todo el país al mercado público. La descentralización de las adquisiciones favorece la igualdad de oportunidades, el desarrollo local y un oportuno abastecimiento

i. Datos sobre las compras y contrataciones públicas de Chile

En cuanto al volumen de las compras públicas en Chile, la DCCP reportó que a través del mercado electrónico www.chilecompra.cl éstas alcanzaron US\$ 3.5 mil millones en 2006, cercano al 3% del PIB. No obstante, esta cifra no incluía un porcentaje importante de las Obras Públicas - aproximadamente US\$ 800 millones - como tampoco US\$ 3 mil millones de las empresas públicas que no se transaban en el mercado electrónico. En consecuencia, el total de compras públicas en Chile en 2006 fue de US\$ 7.3 mil millones lo que representó en ese momento aproximadamente el 6% del PIB. Este porcentaje podría ser considerado bajo en términos de promedios internacionales que pueden llegar al 15% en muchos países y hasta el 20% en otros, en especial en los países de la OCDE³.

De acuerdo al Balance del año 2007 de ChileCompra “durante el año 2007 el monto transado a través del Sistema ChileCompra fue de US\$ 4.458 millones, cifra superior en un 29% a lo registrado durante el 2006. De esta forma, se mantiene la tendencia creciente de transacciones registrada desde los inicios de operaciones del actual sistema en el año 2003. Si se consideran las proyecciones globales de los volúmenes de comercio electrónico alcanzados durante el 2007 (US\$ 12.000 millones, según estimaciones de la CCS), el mercado público se posiciona como uno de sus principales agentes al representar aproximadamente un 37% del total transado por medios electrónicos en la economía nacional durante el año.

Cuadro 2

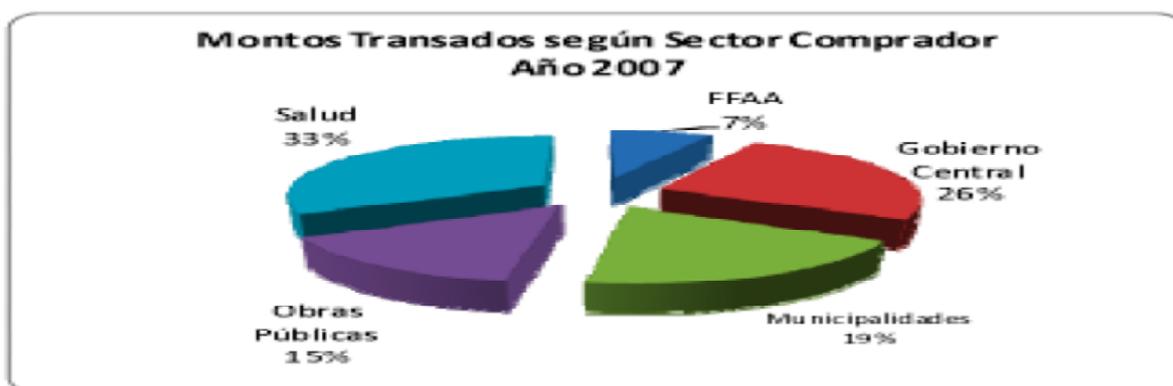


³ www.OCDE.org Survey on Government Procurement in 130 countries.

En el año 2007 la distribución de las adquisiciones se vio fuertemente concentrada durante el último cuatrimestre del año al acumular el 50% de los montos de compras entre los meses de septiembre a diciembre. Las adquisiciones realizadas por los organismos públicos durante el año estuvieron concentradas en los rubros asociados a: Servicios y Construcción y Mantenimiento (14%), Servicios De Ingeniería, Ciencias Sociales y TI (12%), Medicamentos y Productos Farmacéuticos (7%), Equipos, Accesorios y Suministros Médicos (7%), Viajes y Alojamiento (7%), Servicios Profesionales (5%), Alimentos y Bebidas (5%), y Suministros y componentes para Estructuras, Obras y Construcción (4%).

Al analizar los montos transados, según sector comprador, se verifica que los sectores Salud y Gobierno Central concentran el mayor porcentaje de los montos de compras realizadas en el 2007, con un 33% y 26% respectivamente, seguidos por las Municipalidades (19%), Obras Públicas (15%) y Fuerzas Armadas (7%).

Cuadro 3



De los US\$ 4.458 millones transados en el Mercado Público durante el año 2007, las Micro y Pequeñas empresas lograron una participación del 35%, manteniendo así la porción de mercado lograda durante el año 2006. Por su parte las Medianas empresas alcanzaron ventas que significaron el 17% del total transado, en tanto que las Grandes empresas lograron cubrir el 48% de este mercado. Por otra parte, se evidencia una importante participación del segmento MIPYME en el total de ventas realizadas en este mercado durante los 6 primeros meses del año, al alcanzar una participación del 34%, en tanto que las medianas empresas lograron un 16,5% de las ventas y las grandes empresas un 49,5%. De esta forma, las micro y pequeñas empresas han logrado realizar negocios por un monto superior a los US\$ 1.500 millones, consolidándose como un agente preponderante para cubrir la demanda de productos y servicios de los diversos organismos públicos a lo largo del país”.

En cuanto a los entes compradores, actualmente (cifras del año 2008) más de 850 organismos públicos transan cerca de 5.000 millones dólares en 1.500.000 operaciones

de adquisiciones por año, en mejores condiciones de eficiencia y transparencia. A su vez, las empresas tienen un mejor acceso al mercado lo que significó triplicar el número de proveedores que hacen negocios con el Estado ya que anualmente ofertan y se adjudican licitaciones del Estado unas 80.000 empresas, siendo las MIPYME las que han ganado el mayor espacio en este mercado con una participación superior al 90% en la cantidad de negocios adjudicados.

El Sistema se encuentra completamente instalado. El mercado opera desde hace ya más de 5 años y, desde el punto de vista de su cobertura, las cifras que registra permiten concluir que ha alcanzado madurez. Como se ha informado, el año 2008 cerró con cerca de US\$ 5.000 millones de dólares en transacciones, 1.637.000 órdenes de compra, 450.000 licitaciones publicadas, 300.000 proveedores registrados, de los cuales 80.000 aproximadamente realizan negocios regularmente, generando importante ahorros para el Estado.

Este comportamiento de las ventas refleja cómo los compradores del Estado han asimilado los beneficios del comercio electrónico que genera ahorros de precios y de tiempo, lo que se traduce en una mayor eficiencia del sistema y de los procesos de compra utilizando catálogos electrónicos. Dentro de los beneficios de los procesos de compra electrónica están los ahorros de costos. De acuerdo a diversos estudios de ahorro realizados en los últimos años, por consultores individuales y algunas universidades, los precios adjudicados en los procesos participativos (licitaciones y cotizaciones) alcanzan un ahorro promedio de 2%. En el caso de la modalidad ChileCompra Express, el estudio estima ahorros aún superiores cercanos al 6% para una canasta de productos.

Tabla 4

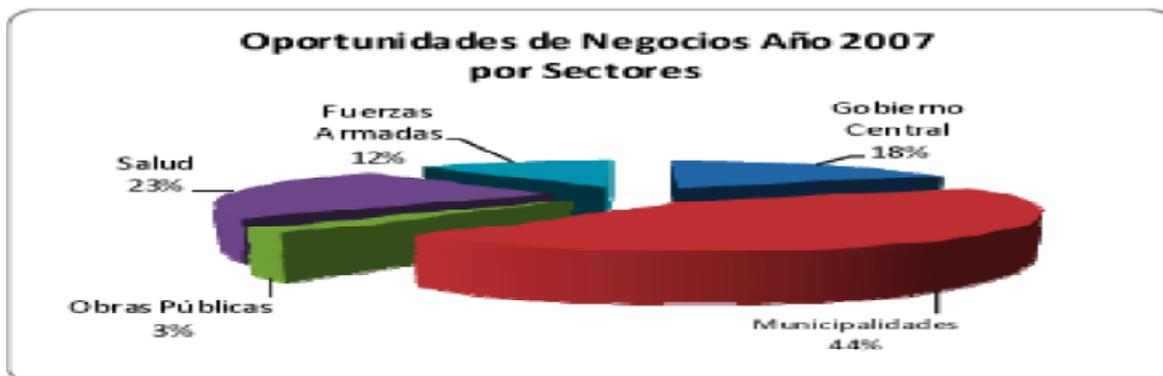
Ahorros generados por año

Ahorros	2003	2004	2005	2006	2007
Ahorros (MMUSD)	106.7	99.7	67.7	99.5	118.0
Total transado (MMUSD)	1,127.0	1,921.0	2,876.0	3,500.0	4,500.0
Ahorro %	9.46%	5.19%	2.35%	2.84%	2.65%

Fuente: Estudios de Ahorro Sistema de Compras Públicas (2003-2007).

“En cuanto a la publicidad de las compras y contrataciones públicas, durante el año 2007 se publicaron 450.023 oportunidades de negocios a través de ChileCompra, cifra similar a la registrada el año anterior. Del total de publicaciones registradas el año 2007, un 44% fueron realizadas por municipalidades, seguidas por el sector Salud (23%) y Gobierno Central (18%)” (Fuente: Balance del Año 2007 ChileCompra)

Cuadro 4



j. Desarrollo del sistema de convenios marco a través de ChileCompra Express

Los convenios marco son el instrumento que permite a los organismos públicos comprar los bienes y servicios de uso más frecuente y/o recurrentes a través del catálogo electrónico de bienes y servicios denominado ChileCompra Express. Esta tienda virtual contiene más de 168.000 productos y servicios que son incorporados al sistema mediante licitaciones públicas que realiza la DCCP. Los volúmenes transados en este sistema han crecido de manera exponencial y, si bien en términos generales los indicadores de ChileCompra tienden a estabilizarse, en el caso de los productos y servicios en convenio marco aún la tendencia es muy creciente. Durante el año 2007 el sistema generó ventas por US\$ 445,6 millones, cantidad que significó un incremento de 164% respecto del total transado por esta vía en 2006, mientras que para el 2008 se estimaba un crecimiento a US\$ 700 millones que se materializó en US\$ 655 millones finalmente. Este sistema ha venido representando el 20% de las órdenes de compras emitidas en el Mercado Público y alrededor del 12% de los montos transados.

Tal como se señala en el Balance de Gestión de ChileCompra del año 2007, este logro ha sido posible gracias a que se han realizado a la fecha más de 100 licitaciones públicas. Gracias a ellas se han establecido convenios marco cuyo objetivo es ofrecer, de manera simplificada y expedita a los organismos públicos, productos y servicios por parte de cientos de proveedores de todo Chile. Cada convenio no sólo cumple con los estándares más altos -tanto en términos técnicos como comerciales- sino que, además, con cada licitación se reemplaza un promedio de 2.800 licitaciones, lo que redundará en un ahorro significativo para el Estado.

Durante 2007 ChileCompra Express cumplió un rol importante en el desarrollo social del país. Esto debido a que colaboró, gracias a los convenios marco, en la compra de equipamiento de escuelas, entrega de viviendas en casos de emergencia -fundamental en el norte del país tras el terremoto que afectó a Tocopilla-, prestación de servicios médicos por parte de privados para pacientes derivados por el AUGE, suscripción de seguros de salud y vida para los funcionarios públicos, entre otras cosas.

En 2007, ChileCompra Express incorporó nuevos ítems, como evaluación y búsqueda de candidatos a cargos de Alta Dirección Pública, firma electrónica y servicios de telecomunicaciones, entre otros. Entre los principales bienes y servicios adquiridos a través de ChileCompra Express durante el 2007 se cuentan: prestaciones de salud, pasajes aéreos, vales de alimentación, artículos de oficina y suministros para impresión. Durante el período y según el Balance de Gestión ChileCompra de 2007, la institución pública con mayor presencia en ChileCompra Express fue la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) al acumular transacciones por US\$21,9 millones, seguido por el Ministerio de Educación (US\$20,5 millones) y la Gendarmería de Chile (US\$15,3 millones).

k. Adquisiciones del Ministerio de Obras Públicas (MOP)

En conformidad con el artículo 3º de la Ley de Compras *“Los contratos relacionados con la ejecución y concesión de obras públicas”* están excluidos de la aplicación de la ley. Ellos se rigen por su propia normativa, destacándose sin embargo que *“... se les aplicará la normativa contenida en el Capítulo V de esta ley, como asimismo, el resto de sus disposiciones en forma supletoria”*, esto es, que estos contratos se rigen *en todo lo no regulado por sus normas especiales, por la Ley [de Compras] aplicándose siempre la normativa del tribunal de contratación pública y debiendo siempre publicarse la información básica relativa a este tipo de contrataciones en la plataforma transaccional*. Por consiguiente, las Obras Públicas se rigen por Leyes y Decretos propios de la materia que incluyen:

- Decreto Supremo 900, Ley de Concesiones de Obras Públicas y su Reglamento;
- Decreto Supremo número 75 del Ministerio de Obras Públicas, Reglamento de Contrataciones de Obras Públicas;
- Decreto 48 del Ministerio de Obras Públicas, Reglamento de Contrataciones de Trabajos de Consultoría en OOPP.
- Adicionalmente, como se mencionó anteriormente, se les aplica la normativa contenida en el Capítulo V de la Ley de Compras, como asimismo, el resto de sus disposiciones en forma supletoria”.

Si bien lo anterior no refleja la práctica común internacional, tampoco parece representar un problema mayor ya que, tal como señala el consultor legal en su informe sobre la normativa de compras, el hecho que la Ley de Compras presente excepciones de aplicación o que reserve espacios de regulación especial a otras normativas preexistentes, no se consideró como un antecedente de “problemas de estructura” o de “jerarquía ambiguas” ya que las leyes, decretos, reglamentos y procedimientos se encuentran adecuadamente registrados y organizados en forma jerárquica y con precedentes claramente establecidos. En otras palabras, si bien es cierto que en Chile, a diferencia de otros países, se establece una regulación especial en obras públicas distinta a la Ley de Compras -y que es deseable que esta excepción se cambie en el futuro- no es menos cierto que el sistema normativo en su conjunto está “claramente organizado” y opera correctamente.

Por otra parte, el MOP tiene su propio portal de Internet y su propio registro de proponentes que incluye una inscripción como Consultor del Ministerio, como Contratista en el Registro de Contratistas y Consultores, y una Inscripción como Contratista en el Registro de Obras Mayores del Ministerio. Al respecto, la DCCP informa que existe un convenio con el MOP para integrar la información que éste posee con la de ChileCompra y que existe una iniciativa para modificar la Ley de Compras e incluir las obras públicas en ella. No obstante, actualmente existe formalmente la obligación de informar todas las licitaciones de OOPP a través del portal de Mercado Público.

Las direcciones que conforman el MOP son: Obras Hidráulicas, General de Aguas, Arquitectura, General de Obras Públicas, Obras Portuarias, Vialidad, Concesiones, Aeropuertos y Planeamiento, a las que se suman el Instituto Nacional de Hidráulica y la Superintendencia de Servicios Sanitarios que también dependen del MOP.

La contratación de obras públicas constituye el mayor porcentaje de gasto público, alrededor de 50% del monto de inversión en el año 2007. En la siguiente Tabla se presenta el presupuesto aprobado para el MOP en la Ley de Presupuestos y lo ejecutado al cierre del mes de Diciembre 2007, lo que alcanza un total de \$ 867.320.582.000⁴, de acuerdo al siguiente detalle para cada Dirección y Servicio.

Tabla 5

PRESUPUESTO DE INVERSIÓN - AÑO 2007 (ST. 31)

(Miles de \$ 2007)

PRESUPUESTO LEY; DECRETADO Y EJECUTADO AL CIERRE DEL MES DE DICIEMBRE

SERVICIOS	Ley de Presupuestos	Presupuesto Final	Ejecutado	% Ejecutado sobre Decretado
ARQUITECTURA	2.910.358	3.575.324	2.685.654	75,1%
OO. HIDRAULICAS	45.926.670	47.094.013	46.218.544	98,1%
VIALIDAD	476.450.490	487.478.690	471.624.794	96,7%
OO. PORTUARIAS	13.860.071	13.860.071	13.356.853	96,4%
AEROPUERTOS	8.974.183	13.810.183	13.748.505	99,6%
ADM. CONCESIONES	241.912.934	338.901.696	296.009.097	87,3%
DGOP	1.078.157	346.414	229.015	66,1%
ADM. Y EJECUCION	384.707	338.414	229.015	67,7%
P.F.I.	693.450	0	8.000	0,0%
PLANEAMIENTO	334.367	322.660	319.198	98,9%
A. P RURAL	20.700.000	20.700.000	20.525.011	99,2%
D. G. AGUAS	2.350.415	2.006.720	1.964.470	97,9%
S.S. SANITARIOS	617.030	640.416	639.441	99,8%
Total Subtítulo 31 Inversiones	815.114.675	928.736.187	867.320.582	93,39%

⁴ Informe de Dirección de Planeamiento del MOP emitido el 22 de enero 2008.

I. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU

Al igual que el MOP y también en conformidad con el artículo 3º de la Ley de Compras “*Los contratos de obra que celebren los Servicios de Vivienda y Urbanización para el cumplimiento de sus fines, como asimismo los contratos destinados a la ejecución, operación y mantención de obras urbanas, con participación de terceros (Financiamiento Urbano Compartido)*” están excluidos de la aplicación de la ley ya que se rigen por su propia normativa, destacándose sin embargo que al igual que el MOP “*en todo lo no regulado por sus normas especiales, la Ley [de Compras] actuará de modo supletorio en relación a estos contratos, aplicándose siempre la normativa del tribunal de contratación y debiendo siempre publicarse la información básica relativa a este tipo de contrataciones en la plataforma transaccional.*”

Por consiguiente, las Obras Públicas del MINVU se rigen por Leyes y Decretos propios de la materia que incluyen:

- Decreto Supremo número 236, que Aprueba Bases Generales Reglamentarias de Contratación de Obras para los Servicios de Vivienda y Urbanización;
- Ley 19.537 de Copropiedad Inmobiliaria;
- Ley 19.865 sobre Financiamiento Urbano Compartido.

El MINVU, que ejecuta sus licitaciones de Obras de Vivienda y de Desarrollo Urbano en forma descentralizada, está presente en todas las regiones del País a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, SEREMI, los Servicios de Vivienda y Urbanismo, SERVIU, y de las Oficinas de Informaciones, Reclamos y Sugerencias, OIRS.

El MINVU tiene por misión mejorar la calidad de vida de los chilenos posibilitando el acceso a viviendas dignas, barrios equipados y ciudades integradas. En este marco, en 2007 el MINVU implementó una Política Habitacional, un Programa de Recuperación de Barrios y una Agenda de Ciudades para construir viviendas con mejores estándares de calidad, emplazadas en barrios y ciudades bellas, amables y equitativas, en un proceso de creciente participación ciudadana.

El MINVU integra y preside dos instancias interministeriales: el Comité Interministerial Ciudad y Territorio, COMICYT y la Dirección Ejecutiva Obras Bicentenario.

En la siguiente Tabla se muestra la inversión ejecutada por el MINVU para el periodo 2000 al 2006, en la que se detalla la inversión en viviendas construidas y por tipos de subsidios otorgados:

Tabla 6

PROGRAMAS		TOTAL INVERSIÓN PAÍS (UF) (*)						TOTAL	
		AÑO							
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Viviendas SERVIU contratadas	Vivienda Básica	6,907,773	7,168,591	2,580,807					16,657,171
	Vivienda Progresiva								0
	VSDsD			1,816,817	1,999,649	1,181,476	132,795	85,400	5,216,137
Subsidios Otorgados	General Unificado	2,524,230	1,833,150	1,247,420	912,270	2,800		0	6,519,970
	P.E.T.	1,178,895	1,256,152	2,852,034	1,306,450	361,880	297,590	122,870	7,378,871
	Rural	1,798,450	2,043,950	2,038,130	2,280,715	2,032,362	2,522,510	1,778,931	14,495,048
	Nueva Básica	1,063,270	1,418,150	2,008,445	2,744,610	252,060		0	7,486,535
	Progresiva I Etapa	1,415,094	1,462,801	1,382,063	1,533,888	686,548	206,830	120,869	6,808,093
	Progresiva II Etapa	59,154	63,712	59,048	35,106	20,187	1,295	3,318	241,820
	Leasing Habitacional	131,080	143,400	200,721	282,787	231,622	401,585	528,923	1,920,118
	Fondo Solidario de Vivienda		597,655	2,055,585	5,443,842	8,044,893	9,600,779	11,415,640	37,158,394
	Sistema Subsidio habitacional					3,578,997	5,259,105	5,625,690	14,463,792
	Mejoramiento Patrimonio Familiar					10,328	258,023	34,752	303,103
	Mantenimiento de Viviendas SERVIU						168,406	927,858	1,096,264
TOTAL (UF)		15,078,046	15,990,561	16,241,070	16,539,317	16,403,153	18,848,918	20,644,251	119,745,316
TOTAL (Miles \$)		283,693,435	300,862,405	303,575,732	311,187,249	308,625,324	354,642,392	388,421,583	2,253,008,121

En lo que respecta a la Inversión en Obras Urbanas del MINVU, en la siguiente Tabla se detalla la inversión por programa desde el año 1990 al 2006:

Tabla 7

INVERSIÓN EN OBRAS URBANAS (En miles de \$ de cada Año)						
TOTAL PAÍS						
	Equipamientos Comunitarios (1)	Parques Urbanos	Pavimentación (2)	Vialidad Urbana	Rehabilitación Espacios Públicos	TOTAL
1990	43,965	0	5,581,451	2,540,916	0	8,166,332
1991	773,170	0	10,242,847	2,756,390	0	13,772,407
1992	1,422,871	433,378	16,525,160	5,259,438	0	23,640,847
1993	2,072,011	1,479,594	21,589,727	11,678,489	0	36,819,821
1994	2,236,889	2,045,425	27,701,705	14,808,152	0	46,590,171
1995	2,105,051	2,958,691	30,324,395	16,025,834	0	51,413,971
1996	3,320,931	2,258,555	53,442,078	18,654,465	0	77,676,029
1997	5,809,556	2,199,141	52,583,942	20,067,082	0	80,659,721
1998	5,738,168	2,083,153	60,070,495	17,995,152	0	85,886,968
1999	5,188,052	1,943,348	36,236,389	16,552,284	0	59,920,073
2000	2,668,737	1,129,886	43,335,288	12,783,797	0	59,917,708
2001	4,257,745	1,387,497	36,817,541	9,342,981	0	51,805,764
2002	2,070,983	645,656	44,885,715	8,657,289	598,043	56,857,686
2003	645,843	272,930	37,709,752	12,642,321	2,553,213	53,824,059
2004	343,419	0	37,314,641	38,668,624	5,829,898	82,156,582
2005	744,995	0	34,978,777	28,956,411	7,404,016	72,083,199
2006	522,170	0	41,010,555	43,837,996	1,366,843	86,737,564
TOTAL	39,964,556	18,837,254	590,350,458	281,024,621	17,752,013	947,928,902

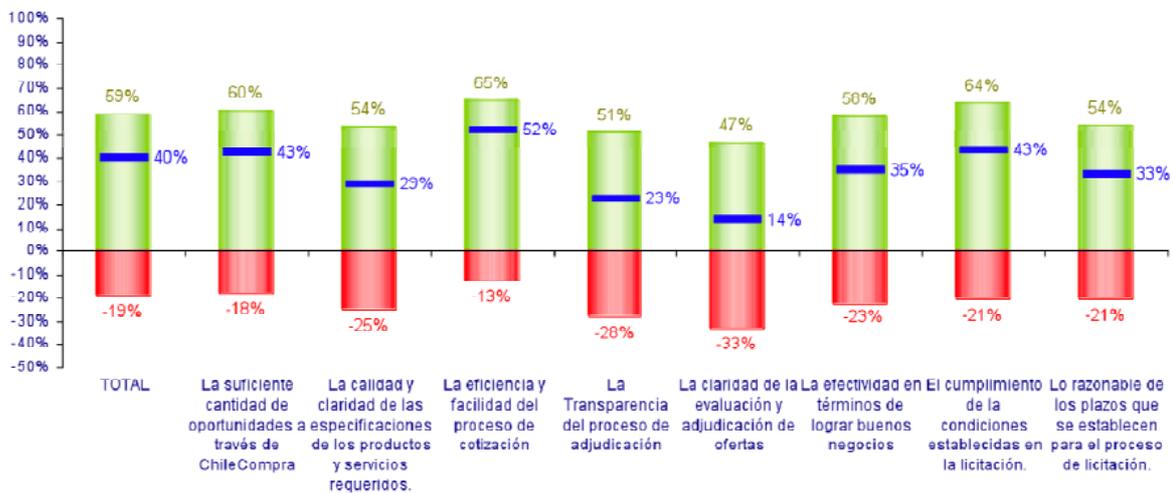
En el caso del MOP y MINVU al momento de la presentación de ofertas técnicas y económicas, que debe ser realizado en sobres separados, se procede a la apertura del sobre conteniendo la oferta técnica y se verifica que contiene lo solicitado en las bases. Posteriormente, se constituye el comité de evaluación de ofertas que realiza la evaluación técnica. Una vez obtenida esta evaluación técnica y en la fecha estipulada en las bases se procede a la apertura de la oferta económica de aquellas empresas que obtuvieron una nota técnica superior al mínimo establecido en las bases. El acto de apertura de ofertas técnica y económica se realiza en un acto público. A la fecha estas transacciones no se efectúan en forma electrónica.

No obstante, tal como se ha mencionado anteriormente, existe la obligatoriedad de publicar todas las licitaciones del MOP y MINVU a través de la plataforma de Mercado Público para asegurar su mayor difusión y amplio acceso.

m. Opinión de los encuestados sobre el Sistema

Tal como reporta el Economista en su informe, según el Estudio de Satisfacción de Usuarios, realizado por la empresa IPSOS en enero de 2008, el 28% de los 395 proveedores entrevistados considera deficiente la transparencia en el proceso de adjudicación de las licitaciones publicadas a través de Mercado Público. El 33% considera deficiente la claridad de la evaluación y adjudicación de ofertas.

Cuadro 5. Satisfacción de usuarios

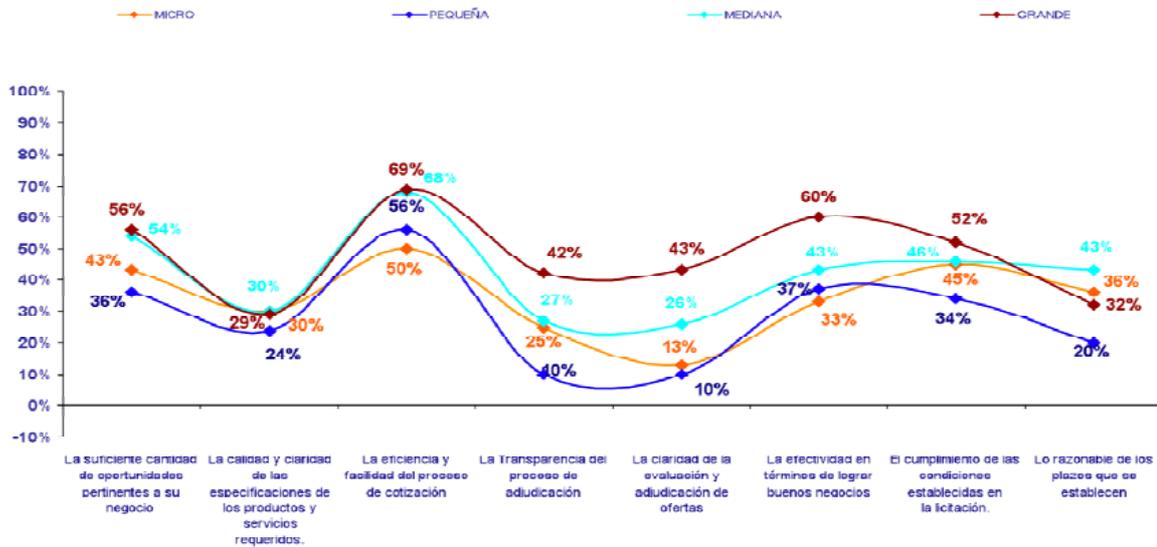


Fuente: Estudio de Satisfacción de Usuarios, enero 2008.

En el cuadro que sigue se muestran los resultados del estudio antes mencionado, segmentados por tamaño de empresa (micro, pequeña, mediana y grande) respecto de las licitaciones publicadas y adjudicadas a través de ChileCompra. El porcentaje mostrado en este gráfico corresponde a lo que se denomina “valor neto” que corresponde a la

diferencia entre el porcentaje obtenido con nota de 6 y 7 y el porcentaje con nota inferior o igual a 4 en una escala de 1 a 7.

Cuadro 6. Satisfacción de usuarios por tamaño de empresa



Fuente: Estudio de Satisfacción de Usuarios, enero 2008.

De estos resultados se puede concluir que la mayor insatisfacción en relación a la transparencia del proceso de adjudicación de licitaciones la tiene la pequeña empresa con un 10% de aprobación del proceso, la sigue la micro empresa con un 25% de valor neto, la mediana empresa con un 27% y la empresa grande con un 42%. Por otra parte, un 83% de los entrevistados considera que el sistema de compras públicas a través de la plataforma de Mercado Público es eficiente y rápido y que es un sistema confiable. 17% lo califica con nota menor a 4 en una escala de 1 a 7.

En el caso del MOP y MINVU la difusión de sus licitaciones y oportunidades de negocio se realiza a través de los portales propios y el Diario Oficial, medio en el cual deben ser publicadas todas las licitaciones públicas. Estos sistemas todavía no están integrados entre ellos ni con la DCCP, aunque se está trabajando en esa dirección. Sin embargo, como se señaló anteriormente, existe la obligatoriedad de publicar todas las licitaciones del MOP y MINVU a través de la plataforma de Mercado Público, para asegurar su mayor difusión y amplio acceso.

Esta ausencia de coordinación hace que la base de datos de la DCCP no posea aún toda la información sobre las compras y contrataciones de Chile. Además, la DCCP todavía no dispone de información detallada de todos los gastos que se realizan a nivel municipal por lo que, como se puede apreciar, la información sobre las compras y contrataciones públicas de Chile aún no está totalmente centralizada aunque se cuenta con amplia información y se está trabajando hacia la consolidación total de los números.

4. Objetivos del CPAR

a. Objetivo general

El objetivo general del CPAR es obtener información actualizada sobre el sistema nacional de compras y contratación de bienes, servicios y obras públicas de Chile, información que permitirá al propio Gobierno establecer si es necesario efectuar ajustes o mejoras al sistema de compras y contrataciones públicas y determinar en qué forma el Sistema podría contribuir aún más al mejor y más eficiente y eficaz uso de los recursos fiscales.

b. Objetivos específicos

Los objetivos específicos del ejercicio son:

- i. Contar con información detallada y un análisis sobre el funcionamiento del marco legal, regulatorio e institucional, de la función de control y supervisión del sistema, y la operación del mercado de compras y contrataciones públicas, así como las responsabilidades y capacidades institucionales y de organización, los procedimientos y prácticas que se aplican y sus características, teniendo en cuenta las diferencias que puedan existir entre las prácticas y los reglamentos y procedimientos formales;
- ii. Hacer posible una evaluación general de los riesgos institucionales, organizacionales, de operación y funcionamiento y de otro tipo asociados al proceso de adquisiciones;
- iii. Recoger las recomendaciones que surjan del trabajo conjunto y participativo para lograr las mejoras institucionales o sistémicas que correspondan o se identifiquen; y
- iv. Establecer las bases para el diálogo programático entre el País y los Bancos.

El CPAR es importante tanto para el Gobierno de Chile como para los Bancos ya que un buen sistema de compras genera mayor participación, promueve a la micro, pequeña y mediana empresa, ahorra dinero al Estado y atrae mayor inversión extranjera. Para los Bancos representa una oportunidad de trabajar mejor, en forma más eficiente y expedita, concentrar su trabajo en áreas programáticas e identificar necesidades futuras de asistencia y áreas de trabajo conjunto. La revisión ayuda también a los Bancos a determinar qué tanto pueden confiar en los sistemas de contrataciones y de supervisión de Chile para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones fiduciarias.

5. Metodología

El CPAR fue realizado utilizando la metodología e indicadores que fuera desarrollada por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE/DAC) con el apoyo de los Bancos. Dicha metodología incorpora dos tipos de indicadores, los de línea de base y los de cumplimiento y desempeño. Los indicadores descansan en cuatro pilares que son:

- i. El marco legislativo y regulatorio;
- ii. El marco institucional y la capacidad de gestión;
- iii. Las adquisiciones y prácticas del mercado; y
- iv. La integridad y transparencia del sistema de adquisiciones públicas.

Las áreas de trabajo que fueron acordadas con el Gobierno incluyeron:

- i. Marco Legislativo y regulatorio
 - Ley de adquisiciones y reglamento
 - Leyes conexas
 - Reglamento de Obras Públicas
 - Dictámenes de la Contraloría General de la República
 - Otros.
- ii. Marco Institucional y capacidad de gestión
 - Organización del sistema nacional de compras públicas
 - Rol de la DCCP
 - Rol de los ministerios
 - Rol de los municipios
 - Estrategia de desarrollo de recursos humanos
 - Plataforma tecnológica
 - Visión estratégica y de conjunto
- iii. Las adquisiciones y prácticas del Mercado
 - La participación de la MIPYME
 - El rol de las Cámaras de Comercio.
- iv. Marco de control y transparencia
 - a. Transparencia e integridad
 - b. Control interno
 - c. Control externo
- v. Compras electrónicas
- vi. Desempeño en proyectos financiados por los Bancos

Los resultados incluyen un análisis sobre la eficiencia, eficacia, transparencia y probidad del sistema así como un análisis de riesgo del uso del sistema nacional de compras.

6. Situación actual según metodología OCDE/DAC

En este capítulo se presentan los resultados condensados del análisis de los consultores en los cuatro pilares de análisis de la capacidad fiduciaria del sistema de compras

6.1. Pilar I Marco Jurídico

Este apartado se refiere al marco de leyes, reglamentos y normativas que rigen las operaciones de compras y contrataciones en bienes, servicios y obras públicas.

6.1.1. Cobertura, ámbito de aplicación y cumplimiento de las normas

Como se mencionara anteriormente, el mercado de compras públicas de Chile funciona sobre un conjunto de reglas y procedimientos que se sustentan en la Ley N° 19.886 o Ley de Compras, en su Reglamento y en las directivas que sobre esta materia emita la DCCP. Dicha Ley, por decisión política y continuando una práctica común de vieja data de la legislación chilena, es de carácter general y poco prescriptiva en sus especificaciones, dejando al Reglamento el detalle de las prescripciones operativas y procedimentales cuya posibilidad de modificación es mayor por tratarse de decisiones ejecutivas y no legislativas.

Esta Ley, al definir su alcance establece:

“Artículo 3º.- Quedan excluidos de la aplicación de la presente ley:

- a) Las contrataciones de personal de la Administración del Estado
- b) Los convenios que celebren entre sí los organismos públicos.....
- c) Los contratos efectuados de acuerdo con el procedimiento específico de un organismo internacional, asociados a créditos o aportes que éste otorgue;
- d) Los contratos relacionados con la compraventa y la transferencia de valores negociables o de otros instrumentos financieros;
- e) Los contratos relacionados con la ejecución y concesión de obras públicas. Asimismo, quedan excluidos de la aplicación de esta ley, los contratos de obra que celebren los Servicios de Vivienda y Urbanización para el cumplimiento de sus fines, como asimismo los contratos destinados a la ejecución, operación y mantención de obras urbanas, con participación de terceros, que suscriban de conformidad a la ley N° 19.865 que aprueba el Sistema de Financiamiento Urbano Compartido.
No obstante las exclusiones de que se da cuenta en esta letra, a las contrataciones a que ellos se refieren se les aplicará la normativa contenida en el Capítulo V (Tribunal de Contratación Pública) de esta ley, como, asimismo, el resto de sus disposiciones en forma supletoria, y
- f) Los contratos que versen sobre material de guerra; los celebrados en virtud de las leyes números 7.144, 13.196 y sus modificaciones; y, los que se celebren para la adquisición de las siguientes especies por parte de las

Fuerzas Armadas o por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública: vehículos de uso militar o policial, excluidas las camionetas, automóviles y buses; equipos y sistemas de información de tecnología avanzada y emergente, utilizados exclusivamente para sistemas de comando, de control, de comunicaciones, computacionales y de inteligencia; elementos o partes para la fabricación, integración, mantenimiento, reparación, mejoramiento o armadura de armamentos, sus repuestos, combustibles y lubricantes.

Asimismo, se exceptuarán las contrataciones sobre bienes y servicios necesarios para prevenir riesgos excepcionales a la seguridad nacional o a la seguridad pública, calificados por decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional a proposición del Comandante en Jefe que corresponda o, en su caso, del General Director de Carabineros o del Director de Investigaciones.

Los contratos indicados en este artículo se regirán por sus propias normas especiales, sin perjuicio de lo establecido en el inciso final del artículo 20 de la presente ley.”

Al revisar la estructura y contenido del marco regulatorio se puede concluir que, siendo coherente con la estructura general del ordenamiento jurídico chileno, el conjunto de leyes y reglamentos asociados a las compras y contrataciones públicas se encuentra claramente estructurado y jerarquizado.

En el caso de contratación, consultorías y concesiones de obras públicas, existen *normas especiales*:

- Decreto 900 Ley de Concesiones de Obras Públicas y su Reglamento;
- Decreto Supremo número 75 del Ministerio de Obras Públicas, Reglamento de Contrataciones de Obras Públicas;
- Decreto 48 del Ministerio de Obras Públicas, Reglamento de Contrataciones de Trabajos de Consultoría en OOPP;
- Decreto Supremo número 236, que Aprueba Bases Generales Reglamentarias de Contratación de Obras para los Servicios de Vivienda y Urbanización.
- Ley 19.865 sobre financiamiento urbano compartido

Cabe destacar que el hecho que la Ley de Compras y Contrataciones Públicas presente excepciones de aplicación o que reserve amplios espacios de regulación especial a otras normativas preexistentes, responde a una decisión política y a un *modus operandi* en el país que no provoca ambigüedades o confusiones. Las normativas en Chile están ampliamente difundidas en diversos sitios en Internet, como el de la Biblioteca del Congreso Nacional y ChileCompra, y en publicaciones oficiales impresas que son de amplio conocimiento y acceso.

6.1.2. De los procedimientos usados en las adquisiciones

La Ley de Compras establece cuáles son los procedimientos de contratación, con detalle de cada una de sus etapas y requisitos. Asimismo, se señala la obligatoriedad de realizar todos los procesos de compras a través de una plataforma transaccional. El sistema chileno se caracteriza por ser electrónico y gratuito.

Las disposiciones de la Ley de Bases de la Administración Pública, que regula las funciones, atribuciones y responsabilidades de los funcionarios públicos, las entidades públicas y las relaciones de éstas con los ciudadanos y personas jurídicas, y la Ley de Compras enfatizan el uso de la Licitación Pública como procedimiento general de compras por sobre los US\$ 64,000 (artículo 5º, ley 19.886) aproximadamente y se ha desarrollado un Sistema de Convenios Marco, también mediante licitaciones públicas, que ha posibilitado la generación de un extenso catálogo mediante el cual las entidades públicas pueden realizar compras directas en condiciones pactadas previamente en dichos procesos.

Al revisar la muestra de entidades analizadas de acuerdo a la metodología OCDE/DAC por la firma de auditores (la cual es sólo referencial y no representativa de la globalidad del sistema de compras públicas debido a su limitado número, tal como se mencionó previamente) y reconociendo que su representación es marginal respecto de los volúmenes totales transados anualmente en el portal, que es cercano a los US\$ 5.000 millones, se observa en esa muestra que un 59,6% de las operaciones que representan el 76,6% del valor se ejecutan en modalidad licitación pública y que un 40% de las operaciones con un 22,2% del valor son contratadas en forma directa.

Como puede concluirse de las cifras de gasto en Compras y Contratos de la Tabla 3, Pág. 14 de este informe (US\$ 7.516.810 en 2007), los US\$ 5,000 transados en el Portal son adjudicados en procesos concursales, una cantidad no despreciable de un tercio de los recursos aún es contratada sin procesos abiertos al público y la competencia, por lo que el cumplimiento de las disposiciones se ve relativizado en la práctica y así se refleja en la opinión expresada por los proveedores, la que es marginal en cantidad y representatividad, sobre la transparencia del sistema de compras públicas.

La LCP en su artículo 7º, último inciso, prohíbe el fraccionamiento señalando que “la Administración no podrá fragmentar sus contrataciones con el propósito de variar el procedimiento de contratación”. Velar por el cumplimiento de esta obligación es parte del trabajo de fiscalización de la CGR en la medida que toda auditoría que tenga relación con los procesos de abastecimiento conlleva la revisión del precepto aludido y, en caso de comprobarse infracciones a la normativa, se disponen las acciones que en cada caso corresponda como, por ejemplo, sumarios administrativos, denuncias penales o juicios civiles. Sin embargo, es importante destacar que, en general, la Administración Pública chilena es observante de las leyes y reglamentos de manera que durante el ejercicio del CPAR no se observaron violaciones ni abusos de la Ley de Compras.

6.1.3. De las formas de publicar y los plazos

La puesta en vigencia desde el año 2000 del portal ChileCompra ha permitido el uso extensivo de este medio de acceso gratuito a la información de oportunidades de negocios de los privados con las entidades públicas, así como de otras informaciones conexas. Respecto de los plazos de publicación, las prácticas han evolucionado y se han reglamentado en las normas generales de manera de permitir un adecuado proceso de postulación en una gran mayoría de los casos para la adquisición de bienes y servicios.

Para contrataciones de un monto igual o superior a 1.000 Unidades Tributarias Mensuales, UTM, el plazo mínimo es de 20 días corridos desde la publicación del llamado a licitación. Puede rebajarse a 10 días si se trata de una contratación de *“simple y objetiva especificación y que razonablemente conlleve un esfuerzo menor en la preparación de las ofertas”*.

Cuando el monto de la contratación sea inferior a 1.000 UTM y superior a 100 UTM, el plazo mínimo es de 10 días corridos, pudiendo rebajarse a 5 días corridos en el mismo supuesto señalado anteriormente.

Los procesos iguales o inferiores a 100 UTM (Art. 51 reglamento) tendrán un plazo de al menos 5 días; sin embargo será de 48 hrs. en caso que se trate de una contratación simple y objetiva según lo mencionado precedentemente.

Lo anterior es sin perjuicio de los plazos que se estipulen en los Tratados de Libre Comercio suscritos por Chile (Artículo 25, Reglamento).

En el caso de OOPP, en la ley de Concesiones de OOPP se mencionan las *“licitaciones internacionales”* en sus artículo 4° y siguientes pero no se establece una regulación especial.

La Ley de Concesiones de OOPP dice: *“En cada licitación se fijará la fecha de presentación de las propuestas, lo que se comunicará en el primer aviso o publicación del llamado a concurso. Para tal objeto regirán los siguientes plazos mínimos entre la publicación del llamado y su apertura.*

- i. *De un costo total estimado menor a 1.000 unidades tributarias mensuales: 15 días;*
- ii. *De un costo total estimado de entre 1.000 y menos de 20.000 unidades tributarias mensuales: 30 días;*
- iii. *De un costo total estimado de entre 20.000 y 80.000 unidades tributarias mensuales: 45 días; y*
- iv. *De un costo total estimado mayor a 80.000 unidades tributarias mensuales: 60 días.*

La autoridad que llama a licitación podrá, cuando circunstancias especiales debidamente certificadas lo aconsejen, aumentar o disminuir los plazos precitados.”

6.1.4. De las reglas de participación

La Ley de Bases de la Administración Pública norma el principio de participación en “igualdad de condiciones”. La LCP no establece discriminación alguna respecto de los extranjeros. Esta ley contempla el registro electrónico de proveedores pero no es obligatoria la inscripción como condición para participar en la licitación, aunque sí puede ser exigido por la institución licitante para efectos de la contratación. El propósito del mismo es simplemente para validar condiciones administrativas-legales (ej. deudas con el fisco, delitos) de observación objetiva.

En el caso de las contrataciones de OOPP, el Art. 1° del D.S. 75 de OOPP, restringe la participación de oferentes a los que estén en los registros de Ministerio de Obras Públicas. Según un estudio reciente contratado por el MOP y en el que se analiza específicamente el asunto de las “*barreras de entrada*” del registro se concluye que existen las siguientes barreras que “*no agregan valor... son simplemente insuperables para nuevos entrantes al mercado de las Obras Públicas*”:

- *“Los certificados que emite el MOP al término de cada Contrato de Obras especifican las cantidades de obras ejecutadas por el contratista respectivo, para efectos de generar la información en un formato conveniente para el Registro del mismo MOP. Ésta no es una regulación estrictamente necesaria, sino un procedimiento histórico del MOP. En efecto, la gran mayoría de los mandantes del país, y ciertamente en el extranjero, no incorporan dicha información a sus certificados de obras. Esto impone una barrera de entrada irreal para empresas que no han trabajado para el MOP en el pasado, a pesar que puedan tener una experiencia muy superior a la requerida en otros ámbitos (ej. movimientos de tierra con o sin uso de explosivos en faenas mineras).*
- *La manera en que se mide la experiencia de las empresas puede ser manipulada por la vía de suma de la experiencia de sus miembros individuales. Esta práctica puede tener sentido en el caso de Consultoras de tamaño menor. Sin embargo, este no es el caso en categorías superiores, donde las empresas deberían demostrar sistemas, procedimientos, capacidad económica y experiencia propia; independientemente de los individuos que estén trabajando en ellas en cualquier momento.*
- *En el caso de consorcios que incluyen consultores extranjeros, el consultor nacional debe tener 30% del valor del contrato. No es claro qué valor aporta esta restricción (aparte de ir en contra de la concepción de país abierto a los mercados internacionales). Y más aún, si se considera la facilidad con la que consorcios privados pueden ser establecidos para violar esta regla por la vía de subcontratos, es claro que esta regla puede resultar en incentivos perversos para las empresas concursantes”.*

6.1.5. De los documentos de licitación y las especificaciones técnicas

El Reglamento de la LCP en su artículo 22 establece contenidos mínimos para las bases de licitación. En resumen, se señalan los siguientes “*contenidos mínimos*”:

- Los requisitos y condiciones que deben cumplir los Oferentes para que sus ofertas sean aceptadas.
- Las especificaciones de los bienes y/o servicios que se quieren contratar, las cuales deberán ser genéricas, sin hacer referencia a marcas específicas⁵.
- Las etapas y plazos de la licitación, los plazos y modalidades de aclaración de las bases, la entrega y la apertura de las ofertas, la evaluación de las ofertas, la adjudicación y la firma del Contrato de Suministro y Servicio respectivo y el plazo de duración de dicho contrato.
- La condición, el plazo y el modo en que se compromete el o los pagos del Contrato.
- El plazo de entrega del bien y/o servicio adjudicado.
- La naturaleza y el monto de las garantías.
- Los criterios objetivos que serán considerados para decidir la Adjudicación.
- El nombre completo del funcionario de la Entidad Licitante encargado del Proceso de Compras y el medio de contacto.

El Decreto Supremo 75 del Ministerio de Obras Públicas en los artículos 68 y siguientes regula esta materia fijando dichos contenidos mínimos. Lo mismo ocurre con la Ley de Concesiones de OOPP en su artículo 7 y en el Decreto 48 del mismo Ministerio que regula los contratos de consultorías en su artículo 29.

Ni en la LCP ni en el reglamento se exige hacer referencia a normas técnicas internacionales (sistema de normalización internacional). Sin embargo, el asunto está adecuadamente regulado en los acuerdos internacionales que tienen jerarquía legal.

El Reglamento, en su artículo 22 número 7, exige la determinación de los “criterios objetivos” para decidir la adjudicación. La regulación de licitaciones de concesiones establece los factores que puede considerar las bases, el detalle se establecen en las bases. Se regula de un modo todavía más estándar en el caso de obras públicas.

6.1.6. Evaluación de las ofertas y criterios para la adjudicación

El artículo 6° de la LCP prohíbe el establecimiento de condiciones arbitrarias para elegir al proponente. En el artículo 37 se señala que *“la evaluación de las ofertas se efectuará a través de un análisis económico y técnico de los beneficios y los costos presentes y futuros del bien y servicio ofrecido en cada una de las ofertas”*.

En el artículo 38 del Reglamento se menciona expresamente, a propósito de los criterios de evaluación, que las entidades licitantes considerarán al momento de evaluar las ofertas recibidas el precio de la oferta, la experiencia de los oferentes, la calidad técnica de los servicios ofertados, entre otros, debiendo explicitarse los criterios en las bases con sus puntajes y ponderaciones respectivas. A su vez, el artículo 41° del reglamento de la LCP señala que *“la entidad Licitante aceptará la propuesta más ventajosa, considerando los*

⁵ El mismo artículo señala: “En el caso que sea necesario hacer referencia a marcas específicas, deben admitirse en todo caso bienes o servicios equivalentes de otras marcas o genéricos agregándose a la marca sugerida la frase “o equivalente”.

critérios de evaluación con sus correspondientes puntajes y ponderaciones, establecidos en las Bases y en el reglamento”, y agrega que “... En dicho acto (adjudicación) deberán especificarse los criterios de evaluación que, estando previamente definidos en las bases, hayan permitido al adjudicatario obtener la calificación de oferta más conveniente”.

Por otra parte, el Reglamento de OOPP en su Art. 84 señala que la comisión encargada de evaluar las propuestas verificará el estricto cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en el proyecto, rechazando toda oferta que no cumpla con lo especificado. Lo mismo hará en relación a la capacidad económica de la empresa. La misma comisión evaluadora debe escribir un informe con los fundamentos de rechazo. Más adelante, en el mismo artículo se señala que la preselección de la oferta económica se realizará de acuerdo a metodologías establecidas en el mismo reglamento, exigiendo que sean las bases las que detallen los aspectos no regulados en él.

En el caso de OOPP, la selección de la oferta económica es el resultado de la aplicación de las metodologías establecidas en el reglamento y las bases que se resumen a continuación:

- Preselección de la oferta económicamente más conveniente: La Comisión preseleccionará la oferta más conveniente tanto en precios unitarios como para la contratación a suma alzada. Esta preselección se realizará de acuerdo a una de las siguientes metodologías, la que será determinada en las bases.
- Con precios unitarios del contratista sin analizar, desde el punto de vista de su efecto ante variaciones eventuales de cantidades de obra. Se preseleccionará la oferta más económica para el MOP.
- Con precios unitarios del contratista analizados, desde el punto de vista de su efecto ante variaciones eventuales de cantidades de obra. En este caso el MOP detallará en las bases de la licitación la metodología que se aplicará para el análisis de los precios unitarios del contratista y para la selección de la oferta más conveniente, estableciéndose en las mencionadas bases los parámetros mínimos a considerarse en dicho análisis. La metodología deberá ser previamente aprobada por el Director Nacional o Regional del servicio correspondiente.
- En el silencio de las bases se aplicará lo señalado en el primer punto.

El artículo 7 del Decreto 900 del MOP sobre concesiones de OOPP señala los criterios que deben ser considerados para la evaluación de las ofertas, dejando el detalle para lo establecido en las bases.

A modo de resumen, las normas establecidas son generales y no representan las particularidades respecto a la evaluación de las propuestas para los servicios de consultoría, aunque otorga la importancia que corresponde a la calidad de acuerdo a lo establecido en el artículo 105 y siguientes.

Sin embargo, no se regula el modo en que se ha de considerar el precio y calidad. Reconociendo esa carencia, se está tramitando un proyecto de modificación del

Reglamento que establece una regulación especial para servicios de consultoría que da importancia a la calidad técnica de los proveedores.

6.1.7. Presentación, recepción y apertura de las ofertas

El marco legal contiene disposiciones respecto de la apertura pública de las ofertas siguiendo un procedimiento definido y regulado inmediatamente después de la fecha de cierre para recepción de las ofertas.

El reglamento de la LCP en su artículo 33 señala que la apertura se efectuará *“a través del Sistema de Información”*, liberándose automáticamente las ofertas en el día y hora establecidos en las Bases. El Sistema de Información deberá asegurar certeza en la hora y fecha de la apertura y permitir a los Oferentes conocer a lo menos las siguientes condiciones del resto de las ofertas:

- Individualización del Oferente.
- Descripción básica del bien o servicio ofrecido.
- Precio unitario y total de la oferta.
- Individualización de la garantía de seriedad de la oferta, si fuere el caso.

Se podrán efectuar observaciones hasta 24 hrs. después de la apertura. Las aperturas se podrán realizar en 1 o 2 etapas según lo definan las Bases. En el primer caso, se abrirán conjuntamente las ofertas técnicas y económicas. En el segundo, primero la técnica y luego la económica.

El reglamento de contratación de OOPP también regula adecuadamente la apertura de ofertas (Art. 83). Dicha norma establece que *“el acta de apertura deberá contener los datos de individualización de propuestas, deberá dejarse constancia de las observaciones o reclamos de los demás proponentes, éstos deberán ser fundados y presentados por escrito hasta el día hábil siguiente a la fecha de la apertura, bajo apercibimiento de tenerse por desistido si no lo hiciera. El acta debe ser firmada por los funcionarios autorizados y por los proponentes”*.

Ocurre lo mismo en el Art. 21° y siguientes del reglamento de concesiones.

En el caso de las consultorías en OOPP, al artículo 39 del reglamento regula en detalle las aperturas.

En general, la publicidad de los actos administrativos y los documentos en que se sustentan son públicos, según el artículo 13° de la Ley de Bases de la Administración General del Estado.

El artículo 28 del Reglamento de la LCP señala que los documentos del proceso de licitación deben estar siempre disponibles al público en el sistema de información. El artículo 36 del reglamento de la LCP obliga a designar un custodio el que debe asegurar

medidas para la inviolabilidad y correcta conservación, en el caso que se reciban las ofertas en papel. El Art. 39 del Reglamento prohíbe todo contacto entre Entidad y oferentes durante el proceso de evaluación. El Art. 56 del Reglamento contempla como principios rectores la seguridad y la confidencialidad del Sistema. El artículo 62 N° 1 de DFL 1 establece la prohibición de usar en beneficio propio o de terceros la información reservada o privilegiada a que se tuviere acceso. Asimismo, el Art. 84, inciso (g) del D.F.L. 29 que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, Estatuto Administrativo, prohíbe a los funcionarios el uso de información reservada o confidencial del organismo para fines ajenos a los institucionales.

En el caso de OOPP se aplica directamente el DFL N° 1 que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y D.F.L N° 29 fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, Estatuto Administrativo y supletoriamente las normas anteriores de la LCP.

En al Art. 39 del Reglamento de Contratación de consultorías de OOPP se señala que *“los sobres de las Ofertas Económicas, debidamente sellados por la Comisión de Apertura, permanecerán en custodia por la Dirección respectiva, hasta el momento de haber seleccionado definitivamente las propuestas aceptadas técnicamente, de acuerdo al procedimiento establecido en el Título IV”*.

6.1.8. Acerca de la existencia de Documentos Modelo de licitación para bienes, obras y servicios

La plataforma de adquisiciones públicas www.mercadopublico.cl establece una plantilla única para elaborar las bases de licitación, incluyendo todos los tipos de adquisición y las cláusulas obligatorias definidas según la normativa vigente.

El Portal de Mercado Público estructura los elementos básicos de las bases mediante formularios. En el mismo se publican manuales.

En el caso de OOPP, todo el procedimiento está definido y regulado en sus reglamentos.

6.1.9. De los Procedimientos para la precalificación

El Art. 34 del Reglamento de la LCP establece que las bases podrán establecer una etapa de “precalificación técnica” y el artículo 35 autoriza la “preselección”, pero no se regula ni establece estipulaciones que limiten el contenido de los criterios. Sin embargo, existe el principio de libre concurrencia de los oferentes en Ley de Bases de la Administración General del Estado, lo cual podría servir como limitación para el abuso en la precalificación.

El reglamento de concesiones regula la precalificación (artículo 13) cuando el proyecto revista de ciertas complejidades que justifiquen dicha precalificación.

6.1.10. Procedimientos adecuados para la contratación de servicios u otros casos en los que la capacidad técnica es un criterio clave

En el artículo 38 del Reglamento se menciona expresamente, a propósito de los criterios de evaluación, que las entidades licitantes considerarán al momento de evaluar las ofertas recibidas, el precio de la oferta, la experiencia de los oferentes, la calidad técnica de los servicios ofertados, entre otros, debiendo explicitarse los criterios en las bases con sus puntajes y ponderaciones respectivas.

Por último, la ley y el reglamento permiten otorgar una ponderación superior (hasta 99%) por concepto de calidad o experiencia de los proponentes (factores que “*no son precio*”), dejando la posibilidad de adjudicar principalmente por calidad (o experiencia) y considerando mínimamente el factor costo o sólo en la medida que no exceda el presupuesto asignado. En conclusión, las reglamentaciones vigentes dan libertad a las entidades licitantes para utilizar criterios como la capacidad técnica, experiencia o calidad en las propuestas como los principales criterios de adjudicación.

6.1.11. Existencias de Guía o Manual del Usuario para las entidades contratantes

No existe un manual único para todos los casos de adquisiciones en el Estado de Chile ni tampoco uno para la generalidad de las contrataciones (excluyendo OOPP).

El artículo 4° del Reglamento de la LCP señala que cada una de las entidades públicas contratantes debe publicar un manual de procedimientos de adquisiciones y por lo general esta disposición se cumple a cabalidad. Sin embargo, es de notar que los manuales son expedidos por las entidades sin que exista un formato común o apoyo especializado de algún organismo técnico especializado lo cual se presta para que existan diferentes prácticas. A fin de evitar dicha posibilidad sería conveniente que en el futuro la DCCP elaborara un manual de procedimientos de adquisiciones general el cual podría ser usado por todas las entidades con las modificaciones menores que las necesidades de cada una demande.

6.1.12. Acerca de las Condiciones Generales de los Contratos (CGC) para contratos del sector público

No existe de modo explícito este tipo de “condiciones generales” en Chile para “tipos de contratos”. Esto es sin perjuicio que la normativa legal y reglamentaria regulan los “*contenidos mínimos de las bases de licitación*” las cuales se entienden parte de los contratos, entendiéndose las condiciones contenidas en las bases como condiciones o cláusulas de los contratos a suscribir. En Chile rige el principio de sujeción a las bases, de modo que todo lo contemplado en las bases se entiende incorporado en los contratos.

En el caso de OOPP, el reglamento define todo el proceso de ejecución del contrato, del inspector fiscal, multas asociadas, liquidación final, solución de controversias, entre otras.

6.1.13. Evaluación del cumplimiento de la normativa vigente

El monto total ejecutado entre gastos en bienes y servicios e inversiones durante el año 2007, de acuerdo al Informe de Ejecución Presupuestaria emitido por la Dirección de Presupuestos⁶ (DIPRES) alcanza los US\$ 7.000 millones, con lo que el Portal termina capturando US\$ 4,500 millones, que significan el 65% del monto de las operaciones de compra y contratación del Sector Público.

De la revisión efectuada a partir la muestra de procesos seleccionada por la empresa de auditoría se encontró que la totalidad de las invitaciones a licitar se anunciaron públicamente y se mantuvieron en promedio 24 días expuestas antes del cierre de la recepción de ofertas.

En ninguna de las licitaciones se observaron disposiciones restrictivas que limitaren participar a grupos de oferentes por razones diferentes de las referidas a calificaciones o exclusiones aceptadas. Asimismo, no se encontraron licitaciones que incluyeran criterios de evaluación no cuantificables o subjetivos y de post-calificación.

6.2. Pilar II. Marco institucional y Capacidad de Gestión

6.2.1. La planificación de las adquisiciones y los gastos asociados

Existe un proceso plurianual de elaboración de presupuestos sectoriales, que son antecedentes para conformar el presupuesto anual de la Nación, en que todas las instituciones del Estado deben formular su programa de inversiones identificando los proyectos de inversión y estudios a desarrollar anualmente. Los proyectos y estudios deben ser evaluados de acuerdo a las metodologías de evaluación de inversiones vigentes en el Sistema Nacional de Inversiones (SNI) administrado por el Ministerio de Planificación, MIDEPLAN. De este proceso surge la recomendación que hace elegible técnica y económicamente que el proyecto sea financiado con recursos públicos. Una vez obtenida esta recomendación se puede incluir en el Presupuesto de Inversiones para el año correspondiente, que requiere de una discusión en varias etapas hasta ser aprobado como ley en el Congreso.

Según las disposiciones vigentes, es requisito para poder generar una adquisición el contar con los respectivos recursos disponibles asignados para ese ítem. En las publicaciones de licitaciones además se especifica el tramo de adquisición que corresponde a ese proceso según monto (< 100 UTM, entre 100 y 1.000 UTM o mayor a 1.000 UTM) y, en algunos casos, además se especifica el monto de presupuesto disponible para la adquisición.

⁶ www.dipres.cl

6.2.2. Las acciones de contratación y las asignaciones presupuestarias, relación e integración de los sistemas

La información del sistema de adquisiciones públicas de ChileCompra y los sistemas administrativos y financieros contables de la Instituciones aún no se encuentran integrados, aunque el GOC tiene planes para hacerlo y viene trabajando en el tema con el apoyo de los Bancos. A la fecha de este informe la falta de interfaces entre los sistemas de información que permita tal integración es evidente ya que la actividad se realiza en forma manual. Esta situación implica la necesidad de que algunas instituciones digiten la información en dos sistemas que funcionan paralelamente. Esto hace también que la DCCP no tenga toda la información para asegurar la integridad y exactitud de los datos registrados en el Sistema de adquisiciones públicas.

Lo anterior genera los siguientes efectos:

- a. Doble digitación de las Órdenes de Compras adjudicadas en sistemas paralelos.
- b. Dificultad para realizar seguimiento posterior a las operaciones y eventuales revisiones.
- c. La información publicada en la DCCP puede contener errores no detectados.

Existe la necesidad de aumentar la coordinación y el control entre los recursos asignados y el gasto real efectivo que en algunas instancias lo supera con creces, lo que puede causar conflictos bajo la normativa vigente. Es importante notar también que el estudio no demostró que situaciones de esta naturaleza produzcan consecuencias administrativas o penales.

6.2.3. Acerca de la funcionalidad del ente normativo/regulatorio

El marco normativo define y regula adecuadamente las funciones asignadas a los principales entes y actores del Sistema de Compras Públicas, siendo éstos la DCCP, el TCP, la CGR y el Registro Nacional de Proveedores, RNP, ente creado por la DCCP y operado por la CCS.

Aún cuando el monitoreo del Sistema y las contrataciones públicas y la provisión de información sobre adquisiciones es realizado por la DCCP, ambas responsabilidades se encuentran limitadas porque parte de la información del MOP no se encuentra ingresada en los sistemas.

En el ejercicio de su función de control de la legalidad, la CGR asume un rol regulador y de asesoramiento a las entidades públicas a través de dos vías: por una parte, la emisión de dictámenes jurídicos que son vinculantes para las entidades a que se refieren y además son obligatorios para todas las demás instituciones sujetas a su fiscalización, debiendo, por ende, someterse a este conjunto de instrucciones; y, por otra, la toma de razón, esto

es el control preventivo de legalidad respecto de las bases de licitación y los contratos que exceden un cierto monto comprometido de recursos. La importancia de este trámite consiste en que, si no toma razón, la CGR impide que los actos que aprueban bases o contratos que vulneren la normativa aplicable produzcan efectos, de manera que las entidades públicas no pueden ejecutarlos.

Respecto del monitoreo del sistema y las contrataciones públicas, es necesario precisar que esta es una función limitada, en su condición de supervisión y control, a las facultades establecidas por Ley para la Contraloría General de la República, único organismo autónomo del Estado en capacidad de fiscalizar los actos de otros organismos de la Administración.

6.2.4. La organización, el financiamiento, el personal y el nivel de independencia y autoridad (poderes formales) del ente deben ser adecuados y concordantes con las responsabilidades

El ente regulador conforme a lo definido en la Constitución Política de la República de Chile es la CGR, entidad que tiene la independencia frente a los Poderes del Estado para cumplir sus funciones y responsabilidades. De acuerdo a lo estipulado por la Ley N° 10.336, se establecen las funciones, independencia, dotación, fondeo y actividades que debe realizar la CGR en su función reguladora y fiscalizadora.

La CGR no participa directamente en los procesos de adquisiciones, sólo realiza procesos de “toma de razón” o visación de legalidad de las licitaciones públicas cuando la normativa legal así lo requiere según el monto y naturaleza de ellas, o procesos de controles posteriores (auditorías) en las que pueden revisarse algunos procesos de contratación de algún organismo público determinado.

6.2.5. Estrategia sostenible y capacidad de entrenamiento para capacitar, asesorar y prestar asistencia en el desarrollo de las capacidades de los participantes en el gobierno y en el sector privado para que comprendan las reglas y reglamentaciones y cómo deben implementarlas

La DCCP realizó durante el 2007 programas de Formación y Capacitación a usuarios compradores y proveedores del mercado público a nivel nacional con más de 1.900 actividades realizadas en el año, las cuales contaron con más de 48.500 asistentes. Estas actividades se desarrollaron a través de distintas instancias de formación, como Semanas ChileCompra en Regiones en las que se realizan capacitación en uso del Portal, talleres temáticos, e-learning y diplomados en gestión de abastecimiento, así como mediante asesorías directas a los servicios e instituciones respecto de la problemática ligada al abastecimiento, entre otras.

La evaluación y el ajuste periódico de las capacidades se realizan a través del proceso de acreditación, que debe renovarse cada dos años para los compradores que deseen

permanecer como “usuarios acreditados”. Este proceso de acreditación toma en cuenta conocimientos tanto de la normativa (ley, reglamento y directivas) como orientaciones sobre probidad y capacidades en gestión de abastecimiento.

La DCCP ha implementado desde el año 2007 un Programa de Acreditación cuyo objetivo es “verificar que quienes intervienen en los procesos de adquisiciones de cada institución cuentan con los conocimientos y habilidades para ello, considerando aspectos normativos y de gestión. Esto con el propósito de contribuir al desarrollo profesional de los usuarios del área de abastecimiento y fomentar una gestión transparente y eficiente de las compras públicas.”

Para el proceso de acreditación de competencias 2008 -2009 se identifican 5 perfiles:

- Operador
- Supervisor o Gestor
- Auditor
- Abogado
- Jefe de Servicio

Respecto de la acreditación de Directores de Servicio, se realizan los siguientes alcances:

- En el caso de los ministerios, acreditan competencias los subsecretarios de las carteras donde se realizan procedimientos de compras.
- En el caso de las FF.AA, acredita como jefe de servicio el Director de Logística.
- En general, los SEREMI no acreditan como jefes de servicio.
- En el caso de los municipios, acredita como jefe de servicio el Alcalde.

El proceso de Acreditación de Competencias consta de dos etapas:

- Prueba de Acreditación
- Monitoreo del Comportamiento del usuario mediante el seguimiento de indicadores relacionados a adquisiciones y/o uso de plataformas electrónicas durante 6 meses o hasta completar la cantidad de procesos mínimos.

La preparación para la prueba de acreditación considera el estudio de una extensa malla curricular, que incluye tópicos relacionados con: Gestión de Abastecimiento, Normativa de Compras Públicas, Administración de Contratos, Uso del portal Mercado Público, entre otras.⁷

Si bien estas acciones convocan un número importante de funcionarios, aún queda por implementar un programa integrado de formación de especialistas más allá de las fronteras de la aplicabilidad normativa y operativa del sistema, lo que significa que eventualmente el perfil requerido a los postulantes a Directivos Superiores deberá incluir

⁷ Para más información respecto del Proceso de Acreditación, ver:
<http://www.chilecompra.cl/secciones/formacion/acreditacion.html>

mayores competencias en el manejo de procesos de adquisición y contratación. Por otra parte y para complementar la formación académica, será necesario también que el sector privado desarrolle un programa de especialización o postgrado académico o de negocios, de carácter universitario, dedicado al tema.

6.2.6. De la difusión de normas de control de calidad y su utilización para evaluar el desempeño del personal y abordar los temas relacionados con el desarrollo de capacidad

En el año 2007 la DCCP continuó la ejecución de su programa de acreditación de usuarios compradores, personas e instituciones, basado en competencias asociadas al funcionamiento de calidad del sistema de compras públicas.

Un informe independiente, originado en el “Fondo de Modernización de la Gestión Pública”⁸ da cuenta que *“del total de licitaciones, que superaron las 450.000 oportunidades de negocios, el 13% fueron declaradas desiertas. Esto se debería a que no se presentaron oferentes, que las ofertas excedían el presupuesto o que no cumplían los requisitos técnicos exigidos en las Bases Administrativas. Dichos incumplimientos se generan principalmente porque las Bases Administrativas o Términos de Referencia elaboradas por los Compradores Públicos son poco claros en las exigencias técnicas, complejas en sus especificaciones y otorgan poco tiempo para que los proveedores elaboren las propuestas, lo que dificulta el cumplimiento de las exigencias por parte de los proveedores postulantes.”*

“Estas debilidades han sido diagnosticadas por el Consultor a través de encuestas realizadas a una muestra de compradores y proveedores del sistema público y mediante entrevistas en profundidad y focus group. Al respecto, se rescata que un 30% de los proveedores encuestados señala que los plazos establecidos en los TDR son muy cortos y no alcanzan para preparar las propuestas y el 52% de ellos indica que las bases administrativas son poco precisas en sus requerimientos y especificaciones y algunos requerimientos son muy complejos de elaborar. Respecto de los compradores, un 22% de los encuestados señala como debilidad la falta de conocimiento técnico necesario para elaborar bases y términos de referencia para la adquisición de productos y/o servicios con grados mayores de complejidad; un 60% señala la falta de tiempo para elaborar la adquisición, aludiendo a una sobrecarga de trabajo y que los requirentes solicitan las compras con urgencia. En relación a la capacitación de los compradores encuestados, un 39% señala que no ha tenido ningún tipo de capacitación de ChileCompra, y de los que han participado un 40% indica que éstas han sido regulares o deficientes debido a que la mayoría de los cursos son muy masivos, con poco tiempo para abordar los temas (aprox. 45 minutos), con equipos, relatores y contenidos deficientes, además de enseñar, en muchos casos, con técnicas poco apropiadas (enseñar uso de plataforma sin computador) desaprovechándose el tiempo.”

⁸ MINUTA EJECUTIVA N° 3 FONDO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Nombre Propuesta: “Mejoramiento de la Gestión de Compras del Sector Público realizadas a través del Portal ChileCompra”.
Servicio(s) Público(s) sujeto(s) del mejoramiento: Dirección de Compras y Contratación Pública (DCCP). Unidades de Compra del Sector Público (Gobierno Central, Sector Salud y Universidades). Elaborada por: consultor Andrés Aspillaga Castellón.

Esta evaluación da cuenta del hecho que la cantidad de acciones efectuadas en el ámbito de la capacitación, pese a su volumen, resulta aún insuficiente e inadecuada ya que el trasfondo de las deficiencias planteadas en el estudio radica en una formación todavía precaria de los funcionarios, donde se ha privilegiado las capacidades de operación del sistema y el conocimiento de la normativa reglamentaria sin profundizar en los aspectos conceptuales, estratégicos y de gestión de la función de adquisiciones (ver Anexo 14 informe del consultor).

Por otra parte, cabe destacar que la DCCP no está de acuerdo con las conclusiones del consultor, por lo que se adjunta en Anexo N° 15 del volumen 2 de este informe un documento con sus puntos de vista al respecto.

El sistema ChileCompra pone a disposición de los auditores de cada entidad licitante una herramienta especial que entrega información on-line de las adquisiciones. Para las jefaturas de cada servicio pone a disposición un sistema de indicadores relacionados a la eficiencia y efectividad en los procesos de compras.

No obstante lo anterior, cabe señalar que mediante un control posterior selectivo llevado adelante a través de los programas de auditorías constructivas y de inversiones en infraestructura, la CGR vela porque los recursos destinados a la ejecución de las obras se gasten de conformidad con los proyectos contratados y se ajusten a los parámetros normativos y de calidad contemplados en las especificaciones técnicas y medioambientales de los mismos. En especial, cuida porque el cumplimiento de los proyectos se someta a los plazos otorgados, cauciones establecidas y que los estados de pagos representen el avance físico real de las obras acorde las partidas efectivamente cubicadas.

6.2.7. Del cumplimiento de las normas y procedimientos

De la muestra de operaciones revisada por los consultores, que tal como se aclaró anteriormente debe ser considerada sólo de forma referencial y dada su limitación de tamaño y distribución no puede considerarse como representativa del Mercado Público, se observan los siguientes niveles de cumplimiento:

- Porcentaje de pagos efectuados con atraso 28% (por ejemplo, que excedan el cronograma de pagos especificado contractualmente).
- Cantidad promedio de días de atraso, 26.
- Informes de Terminación. Las unidades de compras no cuentan con informes de terminación para certificar la ejecución del presupuesto y conciliar dicha ejecución con la programación presupuestaria.

De las encuestas efectuadas a compradores y proveedores por la empresa IPSOS, ya antes referida, se concluyen los siguientes resultados:

- Porcentaje de actores encuestados que perciben que la función se ejecuta en forma competente y oportuna. Un 83% de los entrevistados considera que es un sistema eficiente y rápido y que es un sistema confiable. 17% califica con nota menor a 4 en una escala de 1 a 7.
- Porcentaje de actores encuestados que percibe que la función reguladora es independiente de las operaciones de adquisiciones. 100% de los encuestados considera que la función reguladora es independiente de las operaciones de adquisiciones.

Pilar III. Las Adquisiciones y Las Prácticas de Mercado

6.3.1. La eficiencia de las operaciones y prácticas del país que se relacionan con las adquisiciones

El artículo 5° del Reglamento establece las competencias de los usuarios de las Entidades Licitantes, señalando que éstas deberán contar con las competencias técnicas suficientes para operar en el sistema de información de acuerdo a lo establecido en las Políticas y Condiciones del Uso del Sistema de Información y Contratación Electrónica. Tales competencias técnicas estarán referidas a distintos perfiles de usuarios y comprenderán materias relacionadas con gestión de abastecimiento, uso del portal, aplicación de la normativa y conceptos de ética y probidad en los procesos de compra.

Desde el año 2006 se está desarrollando un Programa de Acreditación de usuarios que tiene por objeto verificar que quienes intervienen en los procesos de adquisiciones de cada institución cuentan con los conocimientos y habilidades para ello, considerando aspectos normativos y de gestión. Esto con el propósito de contribuir al desarrollo profesional de los usuarios del área de abastecimiento y fomentar una gestión transparente y eficiente de las compras públicas.

Todo lo anterior pudiera ser aumentado con ofertas de formación de nivel ejecutivo o directivo respecto del tema de adquisiciones y contrataciones, desarrollando líneas de especialización en los programas universitarios asociados a gestión pública, considerándolos en el perfil de competencias de los procesos de selección del Sistema de Alta Dirección Pública, de acuerdo al estudio del consultor Aspillaga antes citado:

“iii. Compradores con desconocimiento e interpretación inadecuada de la Normativa que rige el sistema de compras públicas: No hay mayor conocimiento y comprensión por parte de los compradores sobre la normativa que rige las compras públicas, tal como lo señala el 46% de los compradores encuestados. Así como también hay desconocimiento sobre el tipo de garantías que pueden ser solicitadas para garantizar la oferta. De los compradores encuestados, un 23% sólo conoce – y por ende solicita - la boleta de garantía, sin considerar la posibilidad de requerir vales vista o pólizas de seguro. Esto va en desmedro de aquellos proveedores que no pueden financiar la boleta de garantía.”

La acreditación regulada por la DCCP se ha establecido como un requisito para todos los funcionarios públicos que están involucrados en el proceso de compras. Este proceso de acreditación se ha iniciado el año 2006 y se está extendiendo en forma paulatina a todos los funcionarios involucrados.

Existiendo la normativa y el procedimiento, es necesario ahora examinar la calidad y profundidad de los contenidos de dicha acreditación en pos de lograr avances efectivos en las capacidades de los funcionarios compradores.

6.3.2. De la satisfacción acerca de los programas de capacitación e información sobre adquisiciones para funcionarios del Gobierno y participantes del sector privado

Según la encuesta antes citada de IPSO, un 10% de los representantes de las instituciones del Estado que tienen la calidad de compradores consideran que existe una deficiencia en la capacitación y entrenamiento en ley de compras.

Por otra parte, un 10% de los proveedores en la misma encuesta referida por los consultores considera que existe un déficit de capacitación y entrenamiento.

Al comparar los programas con aquellos propiciados por organismos internacionales, institutos especializados, la Administración de Servicios Generales de USA, GSA, o universidades en otros países, es posible concluir que los programas nacionales son todavía acotados y parciales en un ámbito de carácter operacional y normativo básico, excluyéndose aún conceptos de gestión estratégica, de administración de recursos financieros en el tiempo, de negociación, de especificación técnica, de inteligencia de mercados y de administración de contratos, entre otros, que son herramientas relevantes para un comprador competente en la actualidad. Por lo tanto, aún queda un trabajo importante por hacer en este tema que no es sólo de competencia de la DCCP sino también de otros actores interesados tanto del sector público como del sector privado.

6.3.3. De las normas establecidas para proteger los registros y documentos relacionados con las transacciones y con la administración de contratos

Respecto a la conservación de registro para el Sector Público se debe respetar la siguiente normativa de acuerdo a lo señalado en el artículo 21 de la Ley N° 10.336: *“La Contraloría hará el examen e inspección de los libros, registros y documentos relativos a la contabilidad fiscal, Municipal y de la Beneficencia Pública; efectuará la revisión de cuentas de todas las personas que administren fondos o bienes de los indicados en el inciso 1° del artículo 7°, y podrá exigir informes, declaraciones o datos a cualquier funcionario sujeto a la autoridad de su control. Los libros, documentos y cuentas aprobados serán incinerados después de tres años de su revisión definitiva, salvo que el Contralor considere de especial interés conservarlos”.*

Los registros y archivos individuales de las Instituciones y la información disponible en el portal Web de la DCCP permiten hacer seguimiento de la información de anuncios públicos, documentos de licitación, registros de apertura de ofertas, su evaluación, adjudicaciones y contratos. En efecto, la Ley de Compras establece que los organismos públicos deben publicar en la plataforma transaccional la información relativa a los procesos de contrataciones (licitación pública, licitación privada o trato directo) de bienes, servicios, construcciones y obras.

En los procesos de licitación de obras públicas la información se encuentra disponible, además de la publicación en la plataforma transaccional, en legajos físicos archivados en la Unidad de Licitaciones del MOP que mantiene información de las resoluciones de aprobación de las bases, apertura, adjudicación y contratación.

En aquellas adquisiciones que por sus montos correspondía la generación de resoluciones, aprobación de bases, aprobación de adjudicación y contratación, la información se encuentra en las oficinas de la Fiscalía de finanzas, de las adquisiciones y de la oficina de partes de las Instituciones.

6.3.4. Disposiciones para delegar la autoridad a otros que tienen la capacidad de asumir las responsabilidades

Cada organismo público es autónomo y responsable por sus adquisiciones dentro del marco regulatorio vigente, según lo establece la Ley de Compras Públicas y su reglamento.

En los procesos de licitación, se encarga a comisiones, en las diferentes etapas del proceso de licitación, la responsabilidad del proceso que incluye la recepción y apertura de las ofertas, la evaluación de las ofertas y la propuesta de adjudicación. Todas estas etapas del proceso de licitación quedan adecuadamente registradas en la plataforma Mercado Público y disponible para cualquier interesado.

6.3.5. Mecanismos efectivos para la asociación entre los sectores público y privado

Algunos ejemplos de estas iniciativas son la implementación y funcionamiento de los Centros de Emprendimiento ChileCompra a lo largo del país, para el apoyo y capacitación de los micro y pequeños empresarios, las Ferias de Proveedores, el trabajo con las diversas asociaciones gremiales, etc.

En el caso de Chile se ha logrado un amplio desarrollo de las asociaciones público privadas. A modo de ejemplo está el Ministerio de Obras Públicas a través de la Coordinación General de Concesiones y el programa Chile Emprende de desarrollo territorial económicamente sustentable.

La asociación público privada, impulsada por el MOP, es una estrategia que ha permitido al Estado, en el área de inversión de infraestructura pública, liberar recursos, optimizar sus inversiones y potenciar el desarrollo productivo del país. Desde el ámbito privado se aportan los recursos económicos, la experiencia y la innovación tecnológica. Desde el Estado se entregan los esquemas asociativos, instrumentos que facilitan el financiamiento y un marco legal que ha permitido sustentar una alianza a largo plazo.

6.3.6. Acerca de la organización de las instituciones del sector privado y su acceso al mercado

Chile cuenta con un sector privado altamente competitivo, lo cual permite que los organismos públicos puedan acceder a mejores productos y servicios en óptimas condiciones comerciales.

Además, existen varios programas de gobierno para el fomento productivo, el desarrollo de la capacidad exportadora, el emprendimiento de las MIPYMES, entre otros. En particular, la DCCP ha desarrollado una permanente labor de apoyo a los micro y pequeños empresarios a través de actividades de formación y capacitación, disminución de barreras de acceso, etc., de manera de facilitar su acceso al mercado público.

Del total de US\$ 4.458 millones transados en el Mercado Público durante el año 2007, las Micro y Pequeñas empresas lograron una participación del 35%, manteniendo así la porción de mercado lograda durante el año 2006. Por su parte, las Medianas empresas alcanzaron ventas que significaron el 17% del total transado, en tanto que las Grandes empresas lograron cubrir el 48% de este mercado.

La participación de la MIPYME en el Mercado Público ha sido creciente en los últimos años. También es notoriamente superior si se compara con la participación en la Economía Nacional (datos del año 2005).

De esta forma las micro y pequeñas empresas han logrado realizar durante el 2007 negocios por un monto superior a los US\$ 1.500 millones, consolidándose como un agente preponderante para cubrir la demanda de productos y servicios de los diversos organismos públicos a lo largo del país.

El 90% de los proveedores usuarios de ChileCompra son Micro y Pequeñas Empresas (MIPE). Al 2007 a nivel nacional mueven el 17% de los montos y en ChileCompra 35% de los montos transados (Fuente: Balance de Gestión ChileCompra año 2007).

6.3.7. Existencia de limitaciones sistémicas importantes que inhiban la capacidad del sector privado de acceder al mercado de las adquisiciones

El Sistema de Compras Públicas permite el amplio acceso para la expresión de ofertas de los diversos proveedores. El acceso a los procedimientos de licitación y a la capacidad de

enviar ofertas a través del sistema es completamente gratuito. Aún cuando el acceso es extenso y masivo, todavía existe el riesgo de algunas prácticas inadecuadas, que se explican, en algunos casos, por menores niveles competencias de los funcionarios y directivos responsables de las compras, especialmente en el sector municipal disperso y carente de recursos y cuadros profesionales comparables a los de las instituciones centrales.

De la investigación de campo efectuada por la empresa IPSOS, ya antes referida, en general el 20% de las micro empresas y el 17% de las pequeñas empresas proveedoras encuestadas se declaran insatisfechas en el proceso de cotización y adjudicación. Un 25% considera que es insuficiente la calidad y claridad de las especificaciones de los productos y servicios, 28% la transparencia del proceso de adjudicación y 33% la claridad de la evaluación y adjudicación de ofertas.

6.3.8. De los procedimientos para la administración de los contratos

La LCP, en su artículo 13°, regula las causales de modificación y término anticipado del contrato. Son causales de término, además del mutuo acuerdo y lo que señalen las bases, la exigencia del interés público y seguridad nacional y el estado de insolvencia del contratante. Ni en la ley ni el reglamento se regula los procedimientos para la aceptación de los productos finales algo que podría incorporarse en futuras modificaciones de la Ley.

En el ámbito de la asesoría existe espacio para mejorar ya que los términos de referencia no siempre son claros y se prestan para confusión, lo que repercute en un potencial mayor tiempo de las consultorías. Además, la aprobación de informes de terminación necesita ser normada para evitar subjetividad. Al respecto, la DCCP elaboró modificaciones reglamentarias que se encuentran en proceso de aprobación.

En el caso de OOPP el D.S. 75 en sus artículos 100 y siguientes regula extensa y detalladamente las causales y maneras de modificaciones del contrato. En resumen, en el caso de OOPP está muy regulado a nivel de reglamento, no así en el caso general de contratación pública que no regula los modos de aceptación de los productos mientras que los procedimientos para el control de calidad de los bienes sí se encuentran bien definidos en forma general.

En el artículo 110 y siguientes del D.S. 75 de OOPP se establece la figura del Inspector Fiscal. La norma señala que este Inspector es el profesional funcionario, nombrado por la autoridad competente, a quien se le haya encargado velar directamente por la correcta ejecución de una obra y, en general, por el cumplimiento de un contrato.

Respecto de la investigación de campo antes citada, IPSOS, un 25% de los 205 entrevistados considera que hay una deficiente calidad y claridad de las especificaciones de los productos y servicios.

6.3.9. Acerca de los procedimientos de solución de controversias

Los contratos con el Estado en general no incluyen cláusulas de arbitraje para la resolución de controversias. Generalmente el procedimiento es la acción legal, amparada en la Constitución de la República, mediante la demanda judicial ante los Tribunales de Justicia Ordinarios.

El país cuenta con instituciones y procedimientos adecuados para la resolución de controversias, ya sea a través del Tribunal de Compras Públicas o los Tribunales de Justicia Ordinarios del país.

En el caso de contratos con empresas extranjeras, tales como los contratos de concesión, se incluyen cláusulas de resolución de controversias a través de una comisión conciliadora, según el siguiente texto:

“Las controversias que se generen entre el MOP y la Sociedad Concesionaria con motivo de la interpretación o aplicación del contrato de concesión, se elevarán al conocimiento de una Comisión Conciliadora, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 36 del DS MOP N° 900 de 1996.”

Existe la ley 19.971 sobre arbitraje internacional comercial que respeta el espíritu de la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional – CNUDMI. Chile ya adoptó la Convención sobre Reconocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras del 10 de junio de 1958 (Convención de Nueva York).

6.4 Pilar IV. Integridad y Transparencia del Sistema de Adquisiciones Públicas

6.4.1. Existencia en el país de sistemas efectivos de control y auditoría

La Contraloría General de la República cuenta con amplias atribuciones y métodos para controlar la legalidad de los procesos y con autonomía del gobierno.

A nivel de las Instituciones del Estado, existe un Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) creado mediante el Decreto Supremo N° 12 del 29 de enero de 1997 y modificado por Decreto Supremo N° 108 de junio del 2000. Este organismo es el encargado de coordinar las materias técnicas de control interno y riesgo que deben adoptar las Unidades de Auditoría Interna de los organismos del Estado. Su función, que es de carácter técnico, se desarrolla mediante la emisión de metodologías de trabajo, informes y programas de acción que deben considerar los auditores internos en el desarrollo de sus funciones en relación a las políticas públicas definidas por el Gobierno.

El CAIGG ha provisto de documentación técnica a los auditores internos de las Instituciones Públicas pero no tiene autoridad sobre las unidades de auditoría interna. Las unidades auditoras de cada institución dependen jerárquicamente del Director o Jefe

de la Institución y los auditores internos pueden ser removidos de su cargo por dichas jefaturas aunque se destaca que durante el estudio no se reportaron incidentes de esta naturaleza. Estas unidades son las responsables de guiar técnicamente (según pauta del Consejo de Auditoría Interna de Gobierno) y evaluar los riesgos de cada organización y por ende los mecanismos de control asociados.

Sin embargo, durante el estudio no fue posible determinar que el CAIGG tenga políticas de control específicas en materia de adquisiciones ya que la documentación técnica generada es de carácter general. Con todo, en la medida que los servicios públicos establezcan en sus matrices de riesgo las compras públicas como un área relevante para auditorías, entonces el control del CAIGG debería verse también sobre este tipo de procesos.

Por su parte, la CGR planifica y ejecuta sus auditorías sobre la base de un modelamiento de riesgos que contempla matrices por cada entidad fiscalizada considerando sus principales procesos, siendo el de adquisiciones aquél que es auditado con mayor frecuencia. Además, en cumplimiento del acuerdo celebrado entre la CGR y la Fiscalía Nacional Económica, en aquellas auditorías donde se revisa el proceso de abastecimiento la metodología de trabajo contempla dentro de sus etapas un examen para determinar eventuales acuerdos colusorios, de manera de pesquisar situaciones que pudieran atentar contra el libre mercado. A lo anterior, cabe agregar que el trabajo de fiscalización de la CGR no se limita tan sólo a las auditorías de transacciones sino que también lleva adelante auditorías a los sistemas informáticos que analizan, entre otros aspectos, la seguridad de los mismos.

La DCCP provee a los diversos usuarios interesados de herramientas de control en línea, como el Tablero de Indicadores de Gestión, disponible para todos los Jefes de Servicios Públicos, los usuarios auditores de los organismos públicos y los usuarios de la CGR que dan cuenta del estado de avance de los procesos, los eventuales reclamos y otros indicadores. A través de la plataforma www.mercadopublico.cl cualquier interesado tiene acceso directo a las compras y contrataciones que realiza cualquier organismo público, lo cual facilita un control ciudadano sobre las adquisiciones del Estado, los datos acumulados acerca de la gestión de las entidades compradoras en este ámbito está restringida sólo a las autoridades administrativas.

La DCCP elabora en forma regular indicadores de gestión para todos los organismos públicos orientados a través de la plataforma ChileCompra que permite identificar atrasos en los procesos y montos (como cifra y como proporción) ejecutados a través de procesos participativos de adquisición y a través de procesos excepcionales. No obstante lo anterior, si bien las herramientas de la DCCP tienen algunos elementos de apoyo en los procedimientos de control, éstos son de carácter parcial y más bien tienen características de procedimientos administrativos operativos que de control interno.

Desde el CAIGG no se generan reportes periódicos anuales sistemáticos que cubran el área de adquisiciones. Por su parte, la CGR, tal como se indicó previamente, ejecuta su

control sobre la base de un sistema de riesgos dentro del cual las adquisiciones, por sus características propias, ocupan un lugar destacado en la planificación ordinaria, generándose informes que son publicados en la página web y que permite tener abundante material que permite a los distintos actores tener conocimiento de sus instrucciones y observaciones.

No existen Manuales de Procedimientos de Control Interno para el Proceso de Adquisiciones en la forma requerida por las prácticas sugeridas por la OCDE. Sin perjuicio de lo anterior, existen normas y procedimientos operacionales incluidos en las normativas internas de las Instituciones, en la Ley de Compras Públicas y en los Decretos Supremos aplicables.

Si bien cada entidad pública establece de forma autónoma sus procesos de auditoría y normas de control interno, éstas deben ceñirse siempre a las directrices técnicas que entregue la CGR, sea mediante dictámenes, oficios o resoluciones.

Un manual de control interno permitiría a los usuarios conocer los aspectos de control interno aplicables al proceso de compras sin tener que recurrir a la lectura de reglamentos y leyes relacionadas, Dicho manual debería, entre otros aspectos, pretender que se definan y documenten los objetivos de control, los procesos relevantes, la definición y calificación de los riesgos relacionados, los controles claves, los responsables de su control, la forma de documentar las evidencias del control, los controles de custodia y tema de segregación de funciones, entre otros aspectos.

6.4.2 Acerca de la formación específica de los auditores en adquisiciones y los sistemas de control para realizar auditorías de calidad

El GOC ha establecido dentro del marco del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) la obligación de sus empleados de participar en los programas de capacitación y entrenamiento que desarrolla la DCCP.

Los auditores internos han participado en algunos programas de entrenamiento a nivel operativo que la DCCP ha dictado en sus módulos de capacitación presencial y vía Internet a través de su Portal. A partir del año 2008, la DCCP ha definido como lineamiento estratégico a lo menos que un auditor por servicio público se encuentre debidamente certificado.

Por otra parte, el CAIGG ha organizado talleres y reuniones para capacitar respecto a la aplicación de la metodología a utilizar en las labores de auditoría interna.

No obstante lo anterior, es conveniente y recomendable establecer un plan formal de capacitación integral que considere labores de fortalecimiento en los procesos de auditoría propiamente tal (ej. Auditoría de seguridad computacional, aplicación de programas de muestreo estadístico, aplicación de software especializados de validación de archivos, etc.).

6.4.3 De la operación del Tribunal de Contratación Pública

Como ya se explicó, el TCP, que fue creado por la LCP, es un órgano jurisdiccional especial, independiente de los órganos de la Administración del Estado, sometido a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, con la independencia y autonomía requeridas para cumplir adecuadamente con sus funciones, asegurando el adecuado proceso de las quejas presentadas y una resolución en tiempos razonables.

Según el informe del propio TCP en su página web:

“A la fecha (diciembre de 2008) se han presentado 334 demandas al Tribunal desde su instalación: 46 de ellas durante 2005, 100 en 2006, 90 en 2007 y 98 durante el año 2008. De las causas indicadas han finalizado 205, mientras que 129 continúan en tramitación.

El Tribunal ha dictado 72 sentencias, 42 de las cuales se encuentran ejecutoriadas. Las restantes 30 se encuentran en estado ser notificadas o pendiente la resolución del recurso de reclamación interpuesto contra la sentencia ante la Corte de Apelaciones de Santiago. De las sentencias ejecutoriadas, la acción de impugnación se ha rechazado en 29 casos (69%) y en 13 procesos (31%) se ha acogido.

Hasta el mes de diciembre del año 2008, el Tribunal ha celebrado 132 sesiones, dictando un total de 1.142 resoluciones.”

Las sentencias de las causas presentadas ante el Tribunal de Contratación Pública son de libre acceso y pueden ser consultadas por cualquier interesado. Están disponibles según solicitud directa al tribunal o por Internet a través de: www.tribunaldecompras.cl

6.4.4 De la existencia en el país de medidas éticas y de lucha contra la corrupción

La Ley 19.653 sobre probidad administrativa regula en detalle esta materia pero no se dan instrucciones precisas en relación a los procedimientos de adquisiciones. Las normativas específicas sobre adquisiciones no instruyen la inclusión del tema en las bases de contratación.

Existen varias normativas complementarias a la LCP que definen las responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos, como el Estatuto Administrativo y Código Penal.

El marco regulatorio de contrataciones públicas hace una referencia específica al conflicto de intereses en su artículo 4 prohibiendo que un órgano de la Administración del Estado suscriba contratos con los funcionarios directivos del mismo órgano, o con personas unidas a ellos por vínculos de parentesco, o con sociedades en que éstos formen parte como socios o representantes o administradores.

En cuanto al CAIGG, éste no posee planes generales de auditorías para la fiscalización expost pero sí establece una metodología de auditoría general en base a matrices de riesgo, que puede implicar la auditoría de los procesos de compra. A su vez, la CGR planifica anualmente auditorías de carácter nacional donde intervienen sus distintas unidades, tanto del nivel central como de las Regiones, las que no solamente se focalizan en la revisión del proceso de adquisiciones sino que además se programan según el tipo de compra y la naturaleza de la entidad fiscalizada.

Para incrementar la transparencia del sector público en diciembre de 2006 se dictó el Instructivo Presidencial N° 8 por medio del cual se exigió publicar en Internet información relativa a materias como el personal público o las contrataciones públicas en los sitios Web de cada institución pública, creando para ello el banner “Gobierno Transparente”. Asimismo, se publicó el 20 de agosto de 2008 la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, que regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información. Con ello se incrementan los niveles de transparencia en el sector público. A lo anterior, cabe agregar que la CGR, a contar de mayo de 2007, publica en su página Web los informes que surgen de las diversas auditorías que ejecuta.

En materia de probidad el Gobierno contempla aprobar la regulación del cabildeo, perfeccionar el régimen de incompatibilidades posteriores al cese en las funciones públicas (para evitar la llamada “puerta giratoria”), como también las inhabilidades que afectan a los parlamentarios.

Todo lo anterior ha dado origen a una serie de indicaciones a proyectos de Ley en trámite y nuevos proyectos de ley, destacando la recién aprobada Ley N° 20.205 de 2007 que protege de represalias a los funcionarios públicos que denuncien de buena fe irregularidades y faltas a la probidad.

6.4.5 Del apoyo a la creación de un mercado de adquisiciones conocido por su integridad y conducta ética

Un rol importante en el tema lo ejerce el Capítulo Chileno de Transparencia Internacional, TI, el cual lo hace de modo general en temas de probidad y transparencia sin una especificidad en temas de adquisiciones.

En este sentido se destaca que el GOC ha acogido varias de las recomendaciones de dicha entidad las que fueran expuestas en el marco de la VII Feria de ChileCompra (ver Anexo 15, informe de TI). En efecto, la DCCP constituyó un Consejo Consultivo con el objeto de obtener opiniones respecto de los borradores de proyectos de modificación de Ley y Reglamento de compras. En tal instancia, TI participó reconociendo los importantes avances de ChileCompra para mejorar la competencia y la transparencia en el mercado de las compras públicas y proponiendo seis medidas concretas que son:

- Considerar la incorporación progresiva de las empresas públicas al sistema;

- Considerar el desarrollo de listas negras o eliminación del sistema de proveedores por irregularidades en los procesos de licitación;
- Considerar sanciones a los proveedores en caso de contratar al funcionario a cargo del proceso antes de un año de haber dejado el cargo;
- Participación del Senado en el nombramiento de los Miembros del Tribunal de Contratación Pública;
- Considerar el aumento de la responsabilidad legal de la DCCP respecto de los procesos que valida; y
- Mayor transparencia respecto de las causas del Tribunal de Compras Públicas y de los procedimientos de reclamo.

6.4.6 De la existencia en el país de un mecanismo seguro para denunciar conductas fraudulentas, corruptas o poco éticas

En cuanto a que si se establecen las condiciones adecuadas para realizar denuncias en caso de fraude o corrupción, se destaca que la Ley N° 20.205 promulgada el año 2007 establece la protección al funcionario que denuncie irregularidades o faltas a la probidad. Asimismo, se publicó el 20 de agosto de 2008, la Ley de Acceso a la Información Pública que regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información, que crea además un Consejo para la Transparencia que acoge los reclamos y eventualmente sanciona la no entrega de información a la ciudadanía.

6.4.7 Existencia de Códigos de Conducta/Códigos de Ética para participantes involucrados en aspectos de los sistemas de gestión financiera pública

En enero del 2008 se publicó el “Manual de Transparencia y Probidad de la Administración del Estado”. Este manual sistematiza las normativas aplicables a las labores del Estado en relación a la Transparencia y la Probidad. En éste se mencionan las contrataciones públicas pero de modo general y en forma escueta. El Manual, más que un código de conducta obligatoria, es una sistematización orientadora de normas relacionadas con probidad (ver Anexo 16).

7 Sistema electrónico de compras

El sistema electrónico de compras ha evolucionado desde un prototipo en el año 1999 a una primera versión operativa en 2000, básicamente como pizarra electrónica. En el año 2003, previa licitación pública, se adjudicó la construcción y operación de una plataforma a un consorcio privado, formado por la empresa SONDA e iConstruye, el Marketplace de la industria de la construcción chilena, quienes operaron dicha solución proveyendo servicios informáticos, call center y capacitación hasta la mitad del año 2008.

En el marco de la evolución y consolidación del Sistema de Compras Públicas, y aporte al comercio y gobierno electrónico, el año 2007 la DCCP inició el desarrollo, implementación

y puesta en marcha del nuevo modelo de operación del Sistema ChileCompra y su plataforma electrónica www.mercadopublico.cl, para lo cual fue necesario adecuar procesos, procedimientos, estructura y equipo de trabajo al nuevo modelo de negocios y requerimientos de éste.

En el nuevo modelo de operación la DCCP asume los roles de diseño y gestión global de la plataforma, así como un enfoque de externalización especializada en el que delega en una gama de empresas servicios acotados del modelo, tales como el desarrollo de software, el diseño, construcción, implementación y mantención de módulos y piezas de aplicaciones vinculadas principalmente al sistema www.chilecompra.cl, los servicios de DataCenter para proveer la infraestructura tecnológica necesaria y los servicios de aseguramiento de calidad de software y los Servicios de Apoyo a la Gestión de Usuarios entre otros.⁹

La implementación de esta plataforma ha venido ocurriendo durante el año 2008, sin estar exenta de dificultades propias de un cambio de gran magnitud asociado a una modalidad de desarrollo distribuido y mayores exigencias de coordinación e integración. Pese a lo anterior, las estadísticas de uso del sistema y el nivel de reclamos y atenciones de call-center muestran crecientes signos de normalidad y estabilidad, por lo que las operaciones son ejecutadas adecuadamente.

Los detalles funcionales del sistema han sido examinados en la observación de varios de los indicadores del capítulo precedente. Lo más importante a destacar es que a la fecha ChileCompra ha tenido importantes logros, se ha consolidado como un excelente sistema electrónico de compras reconocido nacional e internacionalmente y que se encuentra preparado para enfrentar los importantes requerimientos y desafíos futuros, incluidos una mayor demanda de la ciudadanía por cada día mejores servicios, mayor eficiencia y aún más transparencia.

Cabe destacar también que la plataforma y operación del Sistema ChileCompra fue revisada y aceptada por los Bancos en el año 2006, para ser utilizada en los proyectos financiados por dichas entidades con las restricciones que fueron definidas en ese momento. Habida cuenta de la evolución y dinámica de dicha plataforma, así como del mencionado cambio en el año 2008, los Bancos podrían, de estimarlo necesario, revisar periódicamente las características y funcionalidades de la misma para determinar el alcance de su utilización a futuro en concordancia sus políticas de adquisiciones.

8. Conclusiones

8.1 Marco jurídico

El marco jurídico, en el contexto de la estructura legislativa chilena, es satisfactorio para las necesidades de garantizar transparencia, igualdad de oportunidades, eficiencia y seguridad a todas las partes involucradas en los procesos de compras y contrataciones realizadas por 850 entidades compradoras del gobierno central, municipalidades,

⁹ Antecedentes extractados de Plan Estratégico ChileCompra 2007, DCCP

entidades autónomas y Fuerzas Armadas de Orden y Seguridad, regidas por la Ley de Compras Públicas. Que el marco jurídico chileno es satisfactorio queda comprobado por el hecho que Chile ha suscrito diversos Tratados de Libre Comercio con países tan diversos como Estados Unidos, China, Japón, Corea, los Países Centroamericanos, Australia y la Unión Europea, entre otros, sin que la legislación de compras públicas haya sido afectada o modificada para satisfacer estos compromisos.

Las Obras Públicas aún se rigen por disposiciones propias de larga data por lo que todavía está pendiente su integración y homologación con la LCP. Este es un tema en que tanto el Ministerio como la DCCP vienen trabajando a fin de producir un cuerpo legal único.

Por otra parte, el área de la contratación de servicios especializados o consultorías, requiere de perfeccionamiento de criterios técnicos, materia que junto a las anteriores fueron revisadas por la DCCP y plasmadas en un Proyecto de Reglamento de compras que está en trámite.

8.2 Marco y Alineación interinstitucional

Respecto de la alineación interinstitucional, se observan significativos avances respecto a la distribución de roles y responsabilidades entre los Servicios compradores, la DCCP, la CGR y otros actores relevantes. Está pendiente de consolidar la relación entre los sistemas de compras de los Servicios, el SIGFE, Sistema de Gestión Financiera del Estado, y los sistemas de Gestión Presupuestaria.

8.3 Compra de Bienes y Servicios en general

El sistema de compras chileno contempla como procedimiento general de contratación la licitación pública y permite, en casos excepcionales, la licitación privada y el trato directo. Importante es destacar la modalidad de “contrato marco”, un acuerdo de precio licitado públicamente contra el cual las entidades compradoras pueden emitir órdenes de compra en forma directa e inmediata. Esta modalidad se apoya en un variado catálogo electrónico y mediante Chilecompra Express agiliza de manera significativa la adquisición de bienes y servicios estandarizados y convencionales, logrando ahorros de precio y también de costos de proceso.

La eventual concentración de proveedores no parece significativa básicamente porque, finalmente, el tamaño relativo de las compras públicas no incide en estos mercados en más del 7% de los tamaños estimados del mercado nacional, lo que no alcanza a marcar una incidencia de significación para la estructura ya existente en las diversas industrias proveedoras del Estado.

8.4 Contratación de Obras Públicas

Esta área es particularmente diferente en sus normas y reglamentos, lo que tiene su origen en la antigüedad de las mismas. Por lo menos 40 años antes al establecimiento de la Ley de Compras, ya el Ministerio de Obras Públicas y luego el Ministerio de Vivienda y Urbanismo habían establecido sus sistemas de registro de contratistas, calificación y administración de licitaciones, con éxito en términos de transparencia en las asignaciones de recursos instalando una fundada imagen de seriedad al respecto en la opinión pública y dentro de la industria especializada. Por ello, en los 10 años anteriores se ha preferido mantener dichos sistemas separados de la norma general. Sin embargo, como ya se señaló, estos contratos de obras públicas se rigen *en todo lo no regulado por sus normas especiales, por la Ley [de Compras] aplicándose siempre la normativa del tribunal de contratación pública y debiendo siempre publicarse la información básica relativa a este tipo de contrataciones en la plataforma transaccional.*

En la actualidad se está discutiendo un borrador de proyecto legal que incluye las obras públicas en la Ley de Compras, cuya discusión y trámite debe ser resuelto por el Congreso Nacional en un futuro próximo.

8.5 Contratación de Servicios de Consultoría

La selección y contratación de servicios de consultoría es el área que requiere de mayor actualización para salvar dificultades en los criterios de selección distintos de precio como calidad u otros, asunto que no está normado adecuadamente y especialmente los criterios de solicitud, monto y oportunidad para las garantías de seriedad y fiel cumplimiento.

Al respecto, estas garantías han sido homologadas a las requeridas en el caso de bienes y servicios, lo que no es una práctica usual ya que afecta la participación de consultores individuales o pequeñas y jóvenes empresas, especialmente en áreas de la frontera del conocimiento, por no contar con capital de trabajo o recursos para financiar boletas bancarias de alto costo. Si bien en la provisión de bienes la participación de la micro, pequeña y mediana empresa ha aumentado, en la provisión de servicios de consultoría se podría lograr el mismo efecto diseñando mecanismos de garantía, como la publicación de cumplimiento en el portal, que implican bajo costo financiero para el consultor y alto costo por penalización ante incumplimientos.

8.6 Capacitación

La capacitación, entendida como instrucción en la operación de una tecnología dentro de un conjunto de normas y reglamentos, es provista por la DCCP con resultados que pueden ser observados desde distintas facetas. Visto desde la perspectiva cuantitativa el esfuerzo desplegado es notable; visto desde la calidad del aprendizaje los resultados no lucen claros en razón de que la evaluación es hecha por los mismos responsables de la instrucción. El análisis independiente realizado recientemente, sumado a las entrevistas y focus group que lo complementan, indica que los conocimientos adquiridos, expresados como competencias y la satisfacción de los alumnos, aún son sujeto de mejoras para responder a las necesidades efectivas.

Si la capacitación es entendida como un programa estratégico formativo en una disciplina, de amplio alcance y de perspectiva en el tiempo, entonces es preciso destacar que dicho programa, respecto de las compras y contrataciones, aún está por ser desarrollado en Chile ya que a la fecha del informe no se identificaron programas especializados en los programas de pregrado o postgrado universitarios.

Por lo tanto, existe aún un trabajo pendiente en esta área, cosa en la cual la DCCP viene trabajando ya que el diseño e implementación de un programa de esta naturaleza involucra diversas entidades con diversidad de enfoques y prioridades.

8.7 Transparencia y participación de la Sociedad Civil y RedAba

A través del estudio realizado no se pudo determinar que la Sociedad Civil chilena esté especialmente organizada o que cumpla un rol particularmente activo en el control o supervisión de los procesos de compras y contrataciones públicas. Si bien el tema se cubre activamente a través de la prensa escrita y oral, la sociedad misma parece cumplir un rol relativamente pasivo en este tema.

Para abordar el tema del papel y participación de la Sociedad Civil en el sistema de compras públicas, es necesario considerar su realidad en todos los ámbitos del quehacer nacional, para lo cual se han tomado citas de un artículo del Sr. Jorge Osorio V.¹⁰ denominado "Notas sobre el fortalecimiento de la Sociedad Civil en Chile", POLIS N°2 Universidad Bolivariana:

"Hacer un planteamiento sobre el fortalecimiento de la sociedad civil como política pública (que involucra tanto al Estado como a las organizaciones de la sociedad civil), implica repensar la cultura democrática e indagar en las posibilidades de ampliar la democracia representativa, desde una "política ciudadana" hacia una democracia participativa y deliberativa. A nuestro entender esto significa plantearse el tema del arraigo de la virtud cívica en nuestra sociedad, es decir, de la "disponibilidad ciudadana" en el país que es el factor clave para innovar y profundizar nuestra democracia.

Tanto las propias organizaciones de la sociedad civil como las autoridades públicas deben invertir para crear las condiciones para que la sociedad se comunique mejor, se establezcan espacios públicos (que sean ámbitos de expresión, participación y mediación) y se reconozca la asociatividad como un valor. Es preciso crear una "autoridad" para la innovación ciudadana, que debe ser el marco de orientación de una política de "fortalecimiento de la sociedad civil". Esta política debe ser de carácter "productivo" o de fomento de los emprendimientos ciudadanos, que diversifiquen o creen las respuestas a los problemas de la "nueva cuestión social" propia de una sociedad post industrial.

¹⁰ Jorge Osorio V. es coordinador del Fondo de las Américas de Chile.

Estas políticas deben entenderse siempre como "inversión" en el sentido técnico del término, pero también en el sentido metafórico: es preciso invertir ciertas tendencias del desarrollo político. El dilema de la política democrática chilena es conquistar mayores dosis de "disponibilidad" cívica, crear capacidades estratégicas para hacer fuerte una democracia (asociatividad, argumentación, deliberación, visibilidad pública de los actores, modernización de los partidos) y establecer contratos que actúen como marcos de finalidades compartidas, pero también como plataformas de modernización y democratización de la política. Para ello es preciso refundar la agenda política, sacándola del paradigma funcionalista y colocándola en un paradigma de complejidad. La política debe entenderse y practicarse como la "trama de la vida" y sus instituciones deben ser facilitadoras de consenso, pero también creadoras de una cultura de "proximidad", es decir, de un tipo de moralidad pública que asocie la razón política con la capacidad de afectación solidaria de los humanos. Esto implica explorar las posibilidades que tenemos como país de reponer sentidos comunes y una idea consociativa de la vida política“.

De los párrafos precedentes se puede concluir que existe la necesidad de un fortalecimiento de las capacidades de observación, opinión y acción de la Sociedad Civil respecto de las acciones de la autoridad política y administrativa en general, en quien los ciudadanos en Chile parecen haber delegado toda la responsabilidad del quehacer público.

En los años 70 se eliminó la obligación de afiliación a los Colegios respectivos para el ejercicio de la profesión lo que significa que cualquier Código de Ética Profesional no sea necesariamente mandatorio para los afiliados. Por eso parece importante alentar a otros gremios profesionales y organizaciones de la sociedad civil, con interés legítimo en el desarrollo del sistema de adquisiciones públicas, a participar activamente en el monitoreo, análisis y mejoramiento de la gestión de contratación pública.

El Capítulo Chileno de Transparencia Internacional por otra parte sí desarrolla una actividad general respecto del tema, ha participado en algunos eventos y, como se reportara, sus recomendaciones han sido consideradas en la elaboración del Plan 2008-2010 de la DCCP.

En cuanto a las compras públicas, se destaca que desde el año 2002 se ha venido formando una asociación voluntaria de funcionarios del sector público central, municipal, fuerzas armadas, empresas públicas y otras similares, encargados o relacionados con unidades compradoras llamada Red de Abastecimientos o RedAba. Esta idea se ha desarrollado al punto que la Red cuenta hoy con más de 5000 inscritos en todo el país, lo que la posiciona como la comunidad de funcionarios más grande del país y probablemente como un referente en Latinoamérica.

La propia RedAba destaca que *“la Red de Abastecimiento es una comunidad de personas con la misión de establecer medios y mecanismos de colaboración mutua entre los funcionarios del área de Administración de Logística y Aprovechamiento de los Servicios Públicos, para mejorar sus procesos y apoyar a los proveedores del Estado a realizar mayores ofertas en donde haya un equilibrio armónico entre el contenido y la calidad de las ofertas, cuidando la transparencia, eficiencia y eficacia de los recursos.”*

La Visión de la organización explica que ésta plantea *“convertirse en la plataforma de encuentro, apoyo y cooperación horizontal de los diferentes actores del Abastecimiento y Logística del Sector Público a nivel nacional, donde se analice, discuta, proponga, definan líneas de acción y se elaboren proyectos relacionados a la Gestión de Abastecimiento, siendo un ente de difusión de las mismas”*. Además, la RedAba plantea *“constituirse en el principal referente para los Servicios Públicos con la Dirección de Compras y Contratación Pública respecto de estrategias, prácticas en materia de compras y contrataciones, con el fin de que todos ellos adopten prácticas y procedimientos comunes.”*

Esta organización se auto impone obligaciones que dan cuenta de un sentido de responsabilidad social por lo público, que realza la vocación de servicio de los funcionarios públicos chilenos y pone de manifiesto la potencialidad de mejora y perfeccionamiento del sistema de compras cuando se fomentan los espacios de interacción ciudadana. Para mayor información sobre la RedAba se puede consultar su página web <http://www.reddeabastecimiento.org/>

9. Recomendaciones Generales

En el taller de validación de la evaluación realizada por los consultores se solicitó a los participantes no sólo la validación de los hallazgos de los consultores sino también la formulación de sugerencias y recomendaciones para mejorar el Sistema. Estas se presentan a continuación de acuerdo a la transcripción proporcionada por las coordinadoras y coordinadores de los grupos de trabajo del taller:

Pilar 1. Marco Jurídico

- Perfeccionar la normativa en casos de consultoría. La normativa de compras públicas pudiera precisar en qué casos resulta necesario establecer el mecanismo de una precalificación y cuáles serían los criterios a utilizar.

Pilar 2. Marco institucional

- Se reconoce la necesidad de integrar los sistemas de compras y contrataciones vigentes en el País.

Pilar 3. Mercado

- Sin sugerencias de mejoras

Pilar 4. Marco de control y transparencia

- Sin perjuicio de la jurisprudencia existente, ordenar la materia mediante la emisión de directivas específicas sobre probidad, fraude y corrupción.
- Avanzar en la especificidad difundiendo las herramientas disponibles en el ordenamiento nacional.
- Activar la tramitación de los proyectos que se encuentran en trámite que perfeccionan la normativa anticorrupción.

En el taller se plantearon críticas y sugerencias de mejoras a la metodología de evaluación OCDE/DAC que se anexan en el volumen 2 anexo 11.

10. Evaluación de Riesgo

De acuerdo con el informe sobre la Evaluación de la Administración Financiera en el Sector Público (CFAA por sus siglas en inglés), elaborado por el BID y el Banco Mundial y que fuera publicado en junio de 2005, el manejo financiero y el sistema de control del gasto público en Chile es adecuado y representa un riesgo bajo para las operaciones de los Bancos en el país. El informe destaca que existe una confianza en el manejo financiero en Chile gracias a la transparencia de la información financiera disponible, en especial en cuanto al manejo presupuestario, así como al rol independiente y competente que desempeña la Contraloría General de la República, CRG. Existe, además, una clara definición de roles entre el Congreso, el Poder Ejecutivo y la CGR.

Habiendo realizado una evaluación del Sistema de compras y contrataciones públicas en función de la metodología OCDE/DAC, esa opinión se mantiene por lo que la calificación del riesgo en materia de adquisiciones es **“BAJO”**.

En el informe antes mencionado se destaca también que las diferentes entidades del sector público chileno tienen libertad para seleccionar sus sistemas de gerencia financiera pero que deben cumplir con requisitos de las autoridades centrales en términos de informes mensuales y anuales de ejecución presupuestaria. Sin embargo, se encontró que dichos sistemas son rígidos ya que no reportan transacciones sino movimientos netos, que no están adecuadamente integrados y que sólo proporcionan información a las autoridades centrales (DIPRES y CGR) en papel o en archivos de texto y que dicha información es generada en distintos sistemas con diferentes tipos de hardware y software y múltiples necesidades de entradas de datos. Dichos sistemas no proporcionan un control adecuado sobre el compromiso presupuestario y contribuyen a una dispersión en las cuentas bancarias del gobierno, lo que encarece su costo de administración y disminuye la efectividad del flujo de caja. Además, la dispersión de las transacciones financieras hace imposible integrar la información con otros sistemas de información que cubren la inversión pública, las compras y contrataciones, y la administración de recursos humanos.

Del CFAA del 2005 se destacan también otros temas de importancia para la evaluación del sistema de compras y contrataciones públicas. El primero se refiere a que el SIGFE no está integrado con el sistema de compras públicas, imposibilitando un adecuado control de las compras y contrataciones aun cuando la DCCP estaba en el proceso de modernizar todos sus sistemas, incluyendo información sobre planes de compra, invitaciones, adjudicación de contratos, así como una catalogación homogénea de bienes y servicios.

Se destaca también que desde el año 2004 el gobierno tiene como objetivo la auditoría interna de todas las transacciones gubernamentales, para asegurar así la total transparencia y probidad en ellas. La DIPRES y la CGR están conscientes de las limitaciones en los sistemas antes mencionadas y vienen trabajando para modernizar el sistema de gestión financiera pública con la ejecución de diversas acciones definidas durante el diseño del Segundo Proyecto de Modernización del Gasto Público, una de las cuales consiste en la implementación de interfases de integración operacional del SIGFE con otros sistemas de información y aplicaciones de la DIPRES y de varias agencias de gobierno, entre las cuales se encuentra ChileCompra. El proyecto cuenta con el apoyo de ambos Bancos y el financiamiento de un préstamo del Banco Mundial. El proyecto se encuentra en fase de implementación por la DIPRES del Ministerio de Hacienda.

11. Estrategia y Cartera del BID

La Estrategia País del BID con Chile (2006-2010) vigente establece como pilares centrales:

- a) Reducción de las brechas de oportunidades, a través de acciones para expandir cobertura y mejorar la calidad de la educación, fortalecer el sistema de protección social, y contribuir al desarrollo de políticas y programas orientados a los grupos más vulnerables;
- b) Reducción de las brechas de competitividad e ingresos respecto a economías desarrolladas, focalizando el accionar en la innovación y el desarrollo tecnológico como eje del incremento en la productividad del país así como en un nuevo ciclo de reformas regulatorias, con énfasis en fortalecer la seguridad energética de mediano y largo plazo, robustecer el mercado de capitales, incrementar la capacidad productiva de las micro, pequeñas y medianas empresas, y fortalecer el sector externo en áreas con potencial (desarrollo agrícola, turismo y sostenibilidad ambiental); y
- c) Contribuir a la eficiencia del sector público y un Estado más cercano a los ciudadanos, impulsando el desarrollo territorial (en particular desarrollo subnacional y descentralización), mecanismos de “accountability” y el mejoramiento de la gestión pública.

Al cierre del 2008 la cartera activa de préstamos al sector público en Chile totalizó US\$548,4 Millones, compuesta por 18 préstamos en ejecución y un monto por

desembolsar de US\$392,2 Millones ¹¹. Es una cartera relativamente joven (el préstamo más antiguo fue aprobado en 2002) y su ejecución es, en líneas generales, satisfactoria.

El 38% del monto aprobado está destinado al fortalecimiento institucional del Estado, con múltiples operaciones para el fortalecimiento y modernización de entes como la Contraloría General de la República, la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), la Dirección Nacional de Servicio Civil, el apoyo a la reforma previsional, a la función legislativa y al poder judicial. Además, recientemente se ha dado un énfasis especial al apoyo al desarrollo regional y territorial, aprobándose en diciembre de 2006 un CCLIP de US\$400 Millones cuya ejecución está a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), que junto a otras operaciones en ejecución o preparación busca tener un gran impacto en el desarrollo regional y local.

Las actividades en temas de competitividad (18% de la cartera) se concentran en infraestructura, medio ambiente, desarrollo productivo e innovación, con programas como el desarrollo del turismo de base comunitaria y el fortalecimiento de la estrategia digital.

El mayor volumen de la cartera de préstamos (cerca del 44%) está destinado a actividades de corte social, con operaciones en el área de agua y saneamiento, desarrollo de pueblos originarios y apoyo al adulto mayor.

La actividad del Banco en Chile a través de las ventanillas del sector privado es considerable. Se han financiado importantes proyectos privados de infraestructura (la cartera activa incluye dos garantías, una Línea de Transmisión y una operación de securitización, con un monto total aprobado de US\$245,7 millones). Además, la CII es muy activa en el país, su cartera en Chile es mayor que en Argentina y similar a la de Brasil.

Finalmente, cabe destacar que en Chile el Banco tiene un portafolio importante de Cooperaciones Técnicas (incluyendo actividades del FOMIN donde existe una de las carteras más relevantes en la región) totalizando 52 operaciones y un monto aprobado de US\$31,1 Millones al cierre de 2008. La mayoría de éstas se concentra en actividades asociadas con el desarrollo productivo e innovación (sobre todo las del FOMIN) y protección e inclusión social. También hay un número importante de Cooperaciones Técnicas Regionales que son ejecutadas en Chile.

12. Otros programas de relevancia al Sistema de Compras y Contrataciones Públicas

Las disposiciones sobre compras y contrataciones incorporadas en los tratados de libre comercio suscritos por Chile con diversos países aseguran total coherencia con las provisiones de la Ley de Compras Públicas. En el futuro, de ser necesario, existe la opción

¹¹ Excluyendo facilidades para preparación y ejecución de proyectos.

de revisar la legislación vigente para incorporar nuevas tendencias, prácticas e instrumentos de compra más modernos y eficientes, sin perjuicio de que pudieran suscribirse nuevos tratados.

La publicación de la Ley de Acceso a la Información en 2008 fomenta y resguarda la transparencia en la función pública, obligándose a los funcionarios a publicar documentación relevante de los actos administrativos de su responsabilidad y permitiendo a los ciudadanos el control de esos actos, de modo de desincentivar posibles actos de corrupción. Si bien la Ley de Acceso a la Información transfiere a la sociedad civil la opción de ejercer control, resta esperar que la ciudadanía utilice estos instrumentos de forma activa para estimular aún más la transparencia y la conducta ética en el manejo de los procesos de adquisiciones.

13. Opinión independiente del BID

A través del trabajo que se viene realizando globalmente en la reforma y modernización de los sistemas de compras públicas en general, es posible determinar que para que un sistema de compras públicas sea realmente una mejor práctica en todos sus aspectos deberá contar con:

- Un marco regulatorio simple y moderno que fomente, entre otros, la operación eficiente y eficaz del sistema, que promueva la no discriminación en contra de los participantes, la transparencia, la publicidad (tanto de lo que se piensa comprar como lo comprado, por quién, para qué y por cuánto), el uso de medios electrónicos, la firma electrónica o digital, que contemple el concepto de errores subsanables y que fomente la inclusión de la micro, pequeña y mediana empresa, redundando así en una mayor participación de oferentes en los procesos.
- La institucionalidad necesaria para implementar un sistema nacional de compras con la necesaria eficiencia, eficacia, transparencia y probidad, por lo que deberá trabajar para asegurar que sus instituciones sean respetables y respetadas, que el país cuente con funcionarios debidamente capacitados y adecuadamente remunerados, y que existan mecanismos que minimicen las interferencias políticas en la toma de sus decisiones.
- Sistemas de control adecuados y oportunos que aseguren el cumplimiento de leyes y reglamentos, el respeto a la ley y el debido proceso, impulsando también el contar con un mecanismo adecuado y justo tanto de recompensas como de sanciones.

Finalmente, para que el sistema opere adecuadamente y se produzca la necesaria participación y competencia en el mercado, el país deberá fomentar y trabajar activamente para contar con un sector privado activo y probo, que comprenda y responda a las necesidades de transparencia en el manejo de la “cosa pública”, que participe en los procesos y sea un socio estratégico del sector público en la consecución de las metas propuestas.

En el caso de Chile, el BID considera que el Sistema de Compras y Contrataciones Públicas del País cumple casi todas las condiciones antes mencionadas ya que:

- Cuenta con un marco regulatorio moderno y sujeto a escrutinio que promueve la competencia, el debido proceso, la publicidad, el uso de medios electrónicos y la transparencia; es así que en el mes de Abril de 2009 entrará en vigencia la “Ley de Transparencia” que impone obligaciones de disponibilidad y acceso de los ciudadanos a la información referida a las acciones y decisiones de los organismos públicos, incluidas las operaciones de compras y contrataciones, lo que representa un avance relevante en el compromiso de evitar el fraude y la corrupción que en Chile ha sido un fenómeno de cuantía marginal.
- La institucionalidad del País es adecuada, las instituciones son mayoritariamente respetadas y respetables y sus funcionarios competentes, adecuadamente remunerados y motivados;
- Los órganos de control son reconocidos por su eficiencia y eficacia, así como por la probidad y calidad técnica de sus funcionarios; y
- El sector privado participa activamente en el proceso de compras en diferentes roles, bien como proveedor de bienes, de infraestructura tecnológica, servicios de aseguramiento de calidad, administración de las operaciones del portal ChileCompra y apoyo a la gestión de usuarios.

Además, el BID toma nota con gran satisfacción que el sistema está sujeto a un permanente escrutinio y evaluación, tanto por la DCCP como por otros órganos competentes como la CGR, lo que lo coloca en una trayectoria de permanente mejoramiento en eficiencia, participación y transparencia.

La plataforma tecnológica ha venido evolucionando favorablemente y aún cuando experimentó problemas asociados a un cambio de diseño en el segundo semestre de 2008, actualmente presenta un comportamiento estable y confiable, susceptible de ser perfeccionado tanto por su propia naturaleza como por la aparición de nuevas exigencias u oportunidades tecnológicas. Por la dinámica propia de una herramienta tecnológica, los Bancos podrían eventualmente estar interesados en observar su evolución de manera periódica, a fin de determinar el grado de compatibilidad con sus políticas de adquisiciones y el alcance de utilización que cada uno de los Bancos le otorgue para la ejecución de sus proyectos en el país.

En consecuencia, en opinión del BID el sistema, en la conjunción de todos sus componentes, ofrece razonablemente las garantías necesarias para que los Bancos puedan hacer uso y confiar en él, asegurando así la responsabilidad fiduciaria que cada entidad determine respecto del manejo de sus recursos.

Habiendo expresado lo anterior, el BID se permite recomendar que el Gobierno de Chile y la DCCP analicen la posibilidad de ahondar el trabajo de mejora y cambio del Sistema de Compras Públicas mediante la incorporación de acciones específicas detalladas a

continuación, las cuales coinciden plenamente con muchas de las metas del Plan Estratégico 2008 -2010 de ChileCompra:

Marco legal

- Perseverar en los esfuerzos para tramitar y promulgar una nueva Ley de Compras que incluya procedimientos de licitación, contratación y gestión de contratos de Obras Públicas y que incluya dentro de su normativa procesos coherentes con prácticas internacionales para la contratación de servicios de consultoría incluyendo criterios de evaluación de propuestas técnicas y financieras como de adjudicación que privilegien la calidad sobre el precio.

Marco Institucional

- Diseñar e implementar planes específicos de capacitación para que los funcionarios que elaboran documentos de licitación y especificaciones técnicas e integran comisiones de evaluación adquieran los conocimientos y destrezas necesarias que ayuden a reducir el margen de error, los riesgos de reclamos e incrementar la transparencia y eficiencia de los procesos.
- Fortalecer la capacidad de planeación y monitoreo de la gestión de adquisiciones con la incorporación de herramientas que promuevan una vinculación más orgánica y funcional entre las funciones de adquisiciones y de presupuesto, facilitando la integración de las transacciones de adquisiciones al sistema de gestión financiera pública del país (SIGFE). Una herramienta como el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA), adoptada por los Bancos en la Región a partir de 2006, sería una opción interesante de considerar para su incorporación al sistema de compras públicas.
- A largo plazo, fortalecer la función de administración de contratos mediante el uso de la interfase entre ChileCompra y SIGFE. La incorporación a esta interfase de una herramienta de planeación y seguimiento de la ejecución de los planes de adquisiciones como el SEPA haría más eficiente y transparente la administración de contratos, en su fase de ejecución, y coadyuvaría un mejor control de la ejecución presupuestaria, en particular a identificar de forma preventiva los incrementos y costos adicionales durante la ejecución de contratos. Eventualmente, la integración ChileCompra-SEPA-SIGFE podría jugar un rol clave en la integración final de la función adquisiciones al sistema de gestión financiera pública de Chile.
- Examinar las formas, montos y disposiciones respecto de las diferentes garantías de seriedad de propuestas, participación y otras a fin de facilitar el acceso al mercado de las compras e introducir técnicas modernas al respecto.
- Considerar la posibilidad de solicitar garantías de seriedad solamente en aquellos procesos de compra en los cuales el incumplimiento de los licitantes con el plazo de validez de las ofertas represente un riesgo significativo para la entidad compradora, y reemplazarla en casos de riesgo bajo o moderado por una Declaración ó Manifiesto de Mantenimiento de Oferta, con carácter de Declaración Jurada, que el Oferente incluiría en su oferta aceptando que la elegibilidad para participar en otros

procesos estaría sujeta a una suspensión temporal o permanente por un plazo de tiempo especificado en los documentos de licitación, en el caso de que llegase a retirar o modificar las condiciones de su oferta durante el periodo de validez o si después de adjudicársele el contrato no cumpliera con los requisitos para la firma del contrato.

- Examinar la posibilidad de crear, como parte integral de la administración pública Chilena, la carrera de Comprador Público con la debida certificación y actualización.
- Trabajar junto con otras entidades del Estado y el sector privado en la elaboración de un programa estratégico formativo en la disciplina de las compras y contrataciones públicas, de amplio alcance y con perspectiva en el tiempo, que incluya programas de pregrado o postgrado universitarios y programas especializados en el tema.
- Considerar la publicación de cronogramas de ejecución de contratos, ajustes o cambios de plazos, calidades, cantidades o costos de los contratos aprobados y bajo implementación.

Prácticas del Mercado

- Respecto de las oportunidades de negocios, incrementar la información disponible asegurando que las entidades públicas elaboren su Plan Anual de Compras y que éste se publique y gestione oportuna y apropiadamente.

Control y Transparencia

- Instar a una mayor participación de la Sociedad Civil Organizada en los planes y programas de las entidades públicas y en el escrutinio del desempeño del sector público.
- Establecer convenios de capacitación con la CGR para el fortalecimiento del nivel de especialización en adquisiciones y certificación de sus funcionarios de control y auditoría, los que permitirían incrementar su capacidad para llevar a cabo revisiones ex-post y auditorías de adquisiciones en profundidad. Además de los recursos de capacitación y tutoría desarrollados por la DCCP y disponibles en el Portal de ChileCompra (e.g., Gestor y Auditor de procesos de adquisiciones), la DCCP podría asistir también a la CGR en la capacitación avanzada en tareas de control y auditoría de gestión de adquisiciones con el uso de indicadores y énfasis en un enfoque basado en la prevención de riesgos.
- Establecer un plan formal de capacitación integral en labores de control que considere labores de fortalecimiento en los procesos de auditoría propiamente tal, como la auditoría de seguridad computacional, aplicación de programas de muestreo estadístico, aplicación de software especializados de validación de archivos y otros.

14. Listado de anexos que se encuentran el Volumen 2 de este informe

1. Carta solicitud CPAR
2. Memorando Conceptual Inicial
3. Cooperación Técnica en apoyo al CPAR
4. Informe de misión, TORs consultores, anexos y agenda del Taller de Arranque
5. CPAR Informe Consultor legal
6. CPAR Informe Consultor macroeconómico
7. CPAR Informe empresa consultora auditora fase 1 y 2
8. Informe consolidado DCCP
9. Informe consultores y DCCP consolidado por bancos
10. Agenda del taller de validación
11. Resultados del taller y Lista de participantes
12. Balance anual 2007 DCCP
13. Plan Estratégico DCCP 2007 y 2008/2010
14. Mejoramiento de las competencias, Informe Consultor Aspillaga
15. Aclaración ChileCompra Informe Consultor Andrés Aspillaga
16. Recomendaciones de Transparencia Internacional
17. Manual de Transparencia y Probidad de la Administración del Estado

Anexo N° 1**Aspectos relevantes acerca de la Ley N° 19886. de Compras y Contrataciones Públicas.
Diferencias con respecto a las Normas de Adquisiciones del BID.****Introducción**

Este Anexo trata sobre las diferencias entre la Ley de Compras Públicas de Chile y su Reglamento (en adelante la "Ley") y las Normas de Adquisiciones del Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante las "Normas").

Diferencias y Comentarios.

Algunas pocas diferencias de aplicabilidad, procedimientos y prácticas en el sistema de adquisiciones de Chile no son coincidentes con las Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo.

Las diferencias de procedimiento pueden ser subsanadas por la inclusión de condiciones especiales en los documentos de licitación, ya que en todos los casos de discrepancias la normativa del Banco resulta más específica que la nacional (elegibilidad, selección de consultores, garantías u otras)

A continuación se relacionan los aspectos más relevantes y se resaltan las diferencias que se afecta.

FACTOR	DIFERENCIA
Ámbito de aplicación de la Ley	<p>La LCP es obligatoria para todos los órganos y servicios encargados de la Administración del Estado (Ley, 1¹²).</p> <p>Quedan excluidos de la aplicación de la presente Ley, entre otros: (i) "Los contratos efectuados de acuerdo con el procedimiento específico de un organismo internacional, asociados a créditos o aportes que éste otorgue" (<i>Esta exclusión fue concebida para permitir la aplicación de las normas del Banco u otras IFI, si ellos resultaren más exigentes que la normativa nacional</i>).</p> <p>y (ii) "Los contratos relacionados con la ejecución y concesión de obras públicas" – (Ley, 3 c) y d), respectivamente).</p>
Terminología	<p>En algunos casos la terminología empleada en la Ley y su Reglamento, difiere de la utilizada en las Normas del BID, por ejemplo:</p> <p><u>Contratista o Proveedor</u>: se utiliza indistintamente para referirse a: empresas constructoras, empresas proveedoras de bienes y servicios, firmas consultoras o individuos.</p> <p><u>Entidad licitante</u>: es la figura del Contratante o Comprador en las Normas.</p> <p><u>Términos de Referencia (Reg. 2. 26.)</u>: Pliego de condiciones que regula el proceso de Trato o Contratación Directa y la forma en que deben formularse las cotizaciones.</p>

¹² Refiere a Ley 18575, que en su Art 1 indica: "La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley."

FACTOR	DIFERENCIA
Tipos de adquisiciones contempladas	LCP se aplica a las adquisiciones de: (i) Bienes y servicios, (ii) Obras ¹³ y (iii) Servicios de consultores ¹⁴ .
Métodos de adquisición y su prelación	La LCP contempla: (i) Licitación pública (regla general) (ii) Licitación privada, (iii) Trato o contratación directa. Los últimos proceden previa causal legal que los justifique- El art. 8 de la Ley señala estas causales, entre ellas destacan: (i) no se hubieran presentado interesados a una licitación pública (procederá en primer lugar una licitación privada y de repetirse la situación será de aplicación la contratación directa); (ii) para terminación de contratos rescindidos con remanente inferior a 1.000 UTM; (iii) en casos de emergencia; (iv) cuando se trate de un proveedor único. Adicionalmente la DCCP a través de ChileCompra, y previa licitación pública, celebra convenios con proveedores, denominados Convenios Marco ¹⁵ (CM), mediante los cuales uno o más proveedores seleccionados pasan a integrar un catálogo electrónico de bienes y servicios (ChileCompra Express) que los compradores (organismos y Servicios del Estado) deben consultar como primera instancia de compra ¹⁶ .
e-procurement	Todo el proceso se lleva a través del sistema de información (dentro del Portal ChileCompra en " www.mercadopublico.cl "), aunque la Ley también ofrece la posibilidad del soporte papel ¹⁷ , sólo en algunas circunstancias (Regl. 62).
Elegibilidad de los licitantes	Los procesos de contratación están abiertos a cualquier proveedor, nacional o extranjero, es decir, cualquiera puede ofertar y participar en una licitación. Sólo para efectos de contratar, a los adjudicatarios se les puede exigir la una inscripción en ChileProveedores (Registro Nacional de Proveedores del Estado) ¹⁸ . En el caso de contrataciones de OO PP, algunos procedimientos y prácticas como la emisión de certificados de finalización de obra a los contratistas nacionales por el Registro del MOP; y la obligación para los consultores extranjeros de incluir consultores nacionales en número no inferior del 30% equivalente del precio del contrato pueden ser barreras insuperables para la participación de oferentes extranjeros y llegar a debilitar la concepción de país abierto a los mercados internacionales.
Notificación y publicidad de la licitación	Establece que "el medio oficial de publicación será el o los sistemas de información u otros medios o sistemas que establezca la Dirección de Compras (actualmente se hace en " www.mercadopublico.cl "). Adicionalmente pueden publicarse avisos en medios internacionales, nacionales o regionales (Regl. 24 y 26). Los documentos de licitación no tienen costo para los licitantes (Regl. 28).

¹³ Excepto los contratos de ejecución de obras celebrados por el Ministerio de Obras Públicas.

¹⁴ Excepto los contratos de ejecución de servicios de consultores celebrados por el Ministerio de Obras Públicas.

¹⁵ Más información en "http://www.chilecompra.cl/secciones/chilecompra_express/convenio_marco.html"

¹⁶ Ley 30d) y Regl. 8 y 14.

¹⁷ Presentación de ofertas y firma de contratos.

¹⁸ Ver Ley 16 y Reglamento 29, 66 y 80 a 97 y Circ. 1, p. 6. del 26/01/06, Instructivo sobre Directivas de Uso Registro Electrónico Oficial de Proveedores del Estado. Más Información sobre ChileProveedores en

"<http://www.mercadopublico.cl/Portal/Modules/RNP/FormularioInscripcionRNP.aspx>".

FACTOR	DIFERENCIA
Precalificación de licitantes	A diferencia del BID , la Ley no establece un procedimiento y circunstancias específicas. Sólo indica que "...la Entidad licitante podrá exigir una etapa de precalificación técnica..." (Regl. 34) y que los documentos de licitación "... podrán establecer mecanismos de preselección de los oferentes que pueden participar..." (Regl. 35).
Plazos para preparación de ofertas	Prescribe plazos inferiores a los previstos por el BID en sus políticas de adquisiciones para licitación pública internacional y nacional. Mientras las Normas del BID prevén plazos no menores de 45 días para licitación pública internacional, y de 30 días para licitación pública nacional, la Ley establece plazos de 20 días en casos de contrataciones por montos superiores a 1.000 UTM, y de 10 días por montos inferiores. Estos plazos pueden reducirse a 10 y 5 días respectivamente, "cuando se trate de la contratación de bienes o servicios de simple y objetiva especificación" (Regl. 25). Lo anterior, sin perjuicio de las normas de plazos que se establezcan en los acuerdos comerciales suscritos por Chile. (Regl. Art. 25)
Garantías de seriedad de oferta y de cumplimiento de contrato	En el caso de ambas garantías las diferencias con la normativa del BID son: (i) la posibilidad de que el monto sea expresado en Unidades de Fomento ¹⁹ (UF); (ii) admite modalidades no previstas en los documentos estándar de licitación del BID como: vale vista, depósito a plazo, "o cualquier otra forma que asegure el pago de la garantía de manera rápida y efectiva"; (iii) son de aplicación también para servicios de consultoría. No prevé la entrega de una declaración (manifiesto) de seriedad de la oferta como alternativa a la garantía bancaria. En el caso de la Garantía de Cumplimiento: (i) no requiere obligatoriamente la garantía bancaria; (ii) admite la póliza de seguro de caución; y (iii) permite solicitar un aumento del monto ²⁰ en caso que la oferta de precio menor evaluado sea inferior al 50% de la oferta siguiente en orden de precio. El art. 11 de la Ley y los arts. 31 (seriedad) y 42, 68 y 69 (cumplimiento) del Reglamento, tratan sobre las garantías.
Apertura de ofertas	Permite la apertura diferida de ofertas técnicas y económicas; en el caso de ésta última, sólo para las ofertas calificadas técnicamente (Regl, 34).
Confidencialidad	Establece un período de confidencialidad durante la evaluación de las ofertas y existe confidencialidad en lo relativo a propiedad intelectual. (Regl. 39). Permite informar a todos los oferentes sobre las solicitudes de aclaración, rectificación o corrección de ofertas que se realicen (Regl. 40).
Evaluación de ofertas	A diferencia de la normativa del BID s, no tiene por objeto determinar el precio evaluado de las ofertas para verificar posteriormente si el licitante que ha presentado la oferta de menor precio evaluado dispone de la capacidad y los recursos financieros necesarios para ejecutar satisfactoriamente el contrato (postcalificación). En cambio, permite que en los documentos de licitación se definan los factores de evaluación ²¹ , a

¹⁹ La Unidad de Fomento (UF) es una unidad económica que se reajusta diariamente en base a la variación que experimenta el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

²⁰ El incremento de monto puede ser "hasta la diferencia del precio con la oferta de menor precio que le sigue"

²¹ Entre otros criterios, el precio de la oferta, el plazo de entrega, la experiencia del oferente, la calidad técnica de los bienes o servicios, la asistencia técnica y soporte, los servicios de post-venta y los costos adicionales por flete.

FACTOR	DIFERENCIA
	los que se les asignan puntajes y ponderaciones, con el fin de determinar la oferta más conveniente (Regl. 37 y 38).
Adjudicación del contrato	<p>Establece (Ley 10) que “el adjudicatario será aquel que, en su conjunto, haga la propuesta más ventajosa” o, la adjudicación “al adjudicatario que haya obtenido la calificación de oferta más conveniente”, de acuerdo con los criterios previamente definidos (Regl. 41).</p> <p>No indica que la adjudicación recaerá sobre el licitante que, habiendo presentado la oferta de menor precio evaluado, cumpla con los requisitos técnicos y de calificación solicitados.</p>
Selección de consultores	<p>Con la excepción de los servicios de consultoría de obras definidos en la Ley de Obras Públicas, el marco legal no define un régimen específico aplicable a la contratación de servicios de consultoría ni discrimina entre servicios de consultoría y de no consultoría.</p> <p>La selección de consultores se lleva a cabo mediante competencia pública y no de listas cortas (DS 48-94, Art.2, inc.1). Sólo en casos excepcionales, fundamentados y autorizados de forma expresa por el Ministro de OO PP, la Ley de Obras Públicas permite el uso de propuesta privada (competencia restringida) (DS 48-94, Art.2, inc.2)</p>
Solución de controversias	<p>No se incluyen referencias a métodos de conciliación o al arbitraje comercial internacional, como se indica en la normativa de los Bancos.</p> <p>Crea el “Tribunal de Contratación Pública” (www.tribunaldecompras.cl/web/), organismo encargado del arreglo de diferencias y establece el procedimiento correspondiente (Ley, Capítulo V).</p> <p>En el Art. 22 de la Ley se señala que “... fallará conforme a Derecho y estará sometido a la superintendencia, directiva, correccional y económica, de la Corte Suprema.”</p>