



CHILE, EVALUACIÓN DEL
SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS

METODOLOGÍA MAPS 2016
(Fase Piloto)



CONTENIDOS

GLOSARIO	4
RESUMEN EJECUTIVO	5
1. INTRODUCCIÓN	16
1.1 Alcance de la evaluación	17
1.2 Metodología	18
1.3 Equipo de Trabajo	20
2. ANÁLISIS DEL CONTEXTO PAÍS	20
2.1 SITUACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y GEOESTRATÉGICA DEL PAÍS	20
2.1.1. Estado / Gobierno	20
2.1.2. Geo política / Población / Desafíos	21
2.1.3. Gobernanza / desafíos	23
2.1.4. Economía Nacional / Desafíos	24
2.1.5. Finanzas Públicas / Desafíos para el sistema de compra	26
2.2. SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS Y SU RELACIÓN CON LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LOS SISTEMAS DE GOBERNANZA PÚBLICA	30
2.2.1. Las compras públicas	30
2.2.2. Opción/Definición del Modelo Normativo	32
2.2.3. El sistema de compras públicas	33
2.3. EVALUACIONES DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS Y DIRECCIÓN CHILECOMPRA	39
2.3.1. Evaluación del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas – Country Procurement Assessment Review (CPAR), 2008	39
2.3.2. Comisión de Perfeccionamiento de las Compras Públicas, 2013	42
2.3.3. Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, 2015	44
2.3.4. Evaluación Comprensiva del Gasto Institucional de la Dirección de Compras y Contratación Pública, 2015	45
2.3.5. Mesa de Trabajo para la modificación de la LCP	46
2.3.6. Reflexión final	47
3. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN	48
3.1 PILAR I. MARCO LEGAL, REGULATORIO Y DE POLÍTICAS	48
3.2 PILAR II. MARCO INSTITUCIONAL Y CAPACIDAD DE GESTIÓN	93
3.3 PILAR III. OPERACIONES DE ADQUISICIONES PÚBLICAS Y PRÁCTICAS DE MERCADO	125
3.4 PILAR IV. RENDICIÓN DE CUENTAS, INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS	140
4. ANÁLISIS DE BRECHAS Y PROPUESTA DE SOLUCIONES	176
4.1 PILAR I	177
4.2 PILAR II	180
4.3 PILAR III	184
4.4 PILAR IV	186
4.5 ANÁLISIS DE LAS BRECHAS EN FUNCIÓN DEL RIESGO	187
5. Anexos	189
ANEXO N°1	189
ANEXO N°2	191
ANEXO N°3	194
ANEXO N°4	206

GLOSARIO

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAIGG	Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno
CCS	Cámara de Comercio de Santiago
CENABAST	Central Nacional de Abastecimiento de los Servicios de Salud
CGR	Contraloría General de la República
CM	Convenios Marco
CPB	Centralized Purchasing Body (Órganos de Compra Centralizados)
CONFEDECH	Confederación del Comercio Detallista y Turismo de Chile
DAE	Dirección de Aprovechamiento del Estado
DCCP o ChileCompra	Dirección de Compras y Contrataciones Públicas de Chile
DIPRES	Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda
DNSC	Dirección Nacional de Servicio Civil
FAR	Federal Acquisition Regulation
FNE	Fiscalía Nacional Económica (Antitrust Authority)
GOC	Gobierno de Chile
ICD	Indicadores de Cumplimiento/Desempeño
LCP	Ley 19.886 de Compras Públicas
LDB	Ley 18.575 de Administración del Estado
LP	Licitación Pública
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MIPE	Micro y Pequeña Empresa
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MOP	Ministerio de Obras Públicas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OO.PP	Obras Públicas
PIB	Producto Interno Bruto
PMG	Programa de Mejoramiento de Gestión
RCP	Reglamento de Compras Públicas, Decreto 250 del Ministerio de Hacienda
SERVIU	Servicios de la Vivienda y Urbanismo dependencia del Ministerio de la Vivienda
SIGFE	Sistema de Gestión Financiera del Estado
Sistema de Información	Se trata de la plataforma www.mercadopublico.cl
TCP	Tribunal de Contratación Pública
TDR	Términos de Referencia
UF	Unidad de Fomento
USD	Valor observado del Dólar de Estados Unidos de Norteamérica
UTM	Unidades Tributarias Mensuales

RESUMEN EJECUTIVO

1. ANTECEDENTES

El Sistema de Compras Públicas de Chile, para el alcance del presente estudio, es el conjunto de instituciones (normas), organismos públicos, prácticas y objetivos cubiertos por la ley N° 19.886, con excepción de los municipios. Por lo tanto, quedan también fuera su alcance las obras públicas y consultorías licitadas por el MOP y las obras públicas licitadas por los SERVIU.

La Ley de Compras mencionada entró en vigencia en el año 2003, y en 2004 fue aprobado su Reglamento, el cual ha tenido posteriormente numerosas modificaciones. Su propósito fundamental, de acuerdo a lo señalado por el Ministerio de Hacienda, fue “Contribuir a la eficiencia y transparencia en la gestión pública en la adquisición de bienes y servicios¹ mediante la apertura del mercado de las compras públicas² y la mejora de las capacidades de compra de los funcionarios encargados de las mismas, a los que se juzgaba como probos³, pero carentes de conocimientos en materias específicas requeridas para ejecutar las compras⁴”. Con la entrada en vigencia de la Ley se creó la Dirección de Compras y Contratación Pública (DCCP o Dirección ChileCompra). Significó también que las compras públicas se realizaran en un sistema electrónico disponible sin costo para todos los usuarios a través de Internet.

Por su parte, la incorporación de los organismos públicos fue gradual desde 350 instituciones el 2003 a más de 650 el 2016 incluidos los Ministerios, intendencias, las municipalidades, hospitales públicos, FF.AA., las policías, universidades estatales, entre otros. Los montos transados han sido crecientes, excepto en los dos últimos años (2015-2016) que se han mantenidos estables en una cifra de \$6,8 billones⁵ (4,2% del PIB) con 95.000 proveedores que han transado al menos una oferta en los últimos 12 meses.

El Sistema de Compras Públicas ha sido sometido a diversas evaluaciones internacionales y también nacionales, entre las primeras destacan el CPAR 2004 y CPAR 2008 cuya responsabilidad ha recaído en el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), respectivamente. Respecto de esta última evaluación, se concluyó que Chile contaba con un Sistema de Compras y Contrataciones Públicas robusto, electrónico, moderno y eficiente, a través del cual se realizaban transacciones de la mayor parte de las compras y contrataciones públicas del país. Sin embargo, se planteó como pendiente consolidar la relación entre los sistemas de compras de los servicios y los sistemas de gestión presupuestaria; en particular, el Sistema de Gestión Financiera del Estado (SIGFE).

Entre las evaluaciones nacionales se destacan la que realizó la Comisión de Perfeccionamiento de las Compras Públicas el año 2013, la evaluación comprensiva del gasto institucional de la DCCP el año 2015, entre otras, que se detallan en el Contexto País de este informe. Es claro que la presente evaluación se inserta dentro de este contexto y obedece a la necesidad de establecer evaluaciones sistemáticas y recurrentes con indicadores y métricas claras necesarias para el mejoramiento del Sistema de Compras Públicas.

La Metodología MAPS (Methodology for Assessing Procurement Systems) desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y bancos multilaterales, es un instrumento muy utilizado para evaluar los sistemas de contrataciones públicas en distintos países del mundo y fue sometido durante el año 2016 a un proceso de

1. Ministerio de Hacienda, Síntesis ejecutiva n°05, Programa ChileCompra, disponible en http://www.dipres.cl/574/articles-15026_doc_.pdf.

2. A mediados de la década del 90 Chile entró en múltiples alianzas y tratados que contenían capítulos de compras.

3. Datos del Banco Mundial apoyan esta percepción.

4. Como se mostró en nota anterior, la falta de conocimiento para realizar las compras parecía estar en línea con la ley 4.800 que no permitía la compra descentralizada a los organismos públicos.

5 Un billón: 1x10¹²., es decir 6,8x10¹² pesos transados el 2016.

revisión para adaptarlo a los retos actuales. Esta revisión tuvo como eje algunos principios fundamentales que deben guiar el diseño y el funcionamiento de los sistemas de compras públicas, tales como el valor por el dinero, la transparencia, la equidad y el buen gobierno. Adicionalmente, se integraron elementos de contexto para asegurar que la aplicación del MAPS contribuya a lograr una mayor efectividad en las compras públicas. Entre estas consideraciones están los objetivos nacionales de política pública, incluyendo áreas como el desarrollo sostenible, el apoyo al sector privado, la reforma del servicio civil, etc.

Un aspecto medular de la Metodología MAPS lo constituye su Sistema de Indicadores el cual descansa en cuatro pilares: 1. Marco Legal, Regulatorio y de Políticas, 2. Marco Institucional y Capacidad de Gestión, 3. Operaciones de Adquisiciones y Prácticas de Mercado y 4. Rendición de Cuentas, Integridad y Transparencia. Cada pilar tiene un número de indicadores y sub-indicadores a ser evaluados, estos a su vez se componen de criterios que orientan la evaluación.

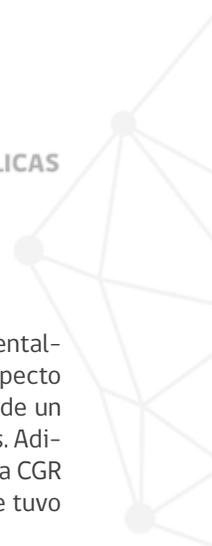
El proceso de revisión del MAPS es un esfuerzo cooperativo de un grupo de trabajo que incluye tanto a países como a organismos internacionales⁶. Con el objetivo de asegurar una amplia participación y contribuciones tanto del sector público como del privado, incluyendo a la sociedad civil, y de testear la nueva metodología en condiciones reales, se llevaron adelante una serie de consultas públicas, y se están realizando actualmente evaluaciones en fase piloto en Chile, Noruega y Senegal.

A finales de 2016, el Gobierno de Chile, y en particular ChileCompra, que ha tenido una activa participación en el grupo de trabajo para la revisión del MAPS a través de la Directora de dicha institución y funcionarios, ha solicitado que el país pueda ser incluido dentro del grupo de países en los cuales se realizaría la evaluación en fase piloto. Esta participación es una señal del compromiso del país, no sólo con la construcción colaborativa de una herramienta de evaluación robusta y validada a nivel internacional, sino también con la mejora y el fortalecimiento de su sistema de contrataciones públicas. Para ello ha solicitado el apoyo del BID.

Este ejercicio ha servido para obtener información sobre la situación actual del sistema de compras públicas de Chile y para ayudar a identificar sus fortalezas y debilidades para lograr mejoras en su capacidad. La evaluación ha sido muy importante para tener un diagnóstico preciso sobre los resultados de las reformas implementadas en los últimos años en el país, y fundamentalmente para identificar un conjunto de brechas que todavía presenta el sistema respecto de las mejores prácticas internacionales, así como una serie de acciones que puedan contribuir a cerrarlas. De este modo, el resultado de la evaluación es un insumo fundamental para la preparación de un plan de reformas que el país debería encarar para fortalecer su sistema de adquisiciones públicas.

Adicionalmente, esta evaluación piloto ha permitido detectar algunas debilidades de la nueva versión de la metodología y proporcionar información y sugerencias que serán enviadas al grupo de trabajo de revisión del MAPS para que se evalúe su inclusión en la versión final de la metodología.

6. En los intercambios del grupo de trabajo para la revisión del MAPS trabajaron representantes de los siguientes países y organismos: Afganistan, African Development Bank (AfDB), Asian Development Bank (ADB), Australia's Department of Foreign Affairs and Trade, Global Affairs Canada, Caribbean Development Bank (CDB), Chile, Council of Europe Development Bank (CEB), Colombia, European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), European Investment Bank (EIB), European Commission, Expertise France, Georgia, GIZ - en representación del German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Inter-American Development Bank (IADB), Islamic Development Bank (IsDB), Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Philippines, Senegal, SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), United States Agency for International Development (USAID), World Bank, Zambia, así como expertos en compras públicas independientes.



2. SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Las principales fortalezas del Sistema de Compras de Chile que se derivan de este estudio se concentran fundamentalmente en los aspectos de transparencia, integridad y el compromiso con la sociedad civil, aunque en este último aspecto sus resultados son todavía incipientes dado lo reciente de algunas iniciativas en este ámbito. Se dispone también de un Sistema de Información consolidado que permite monitorear y mejorar la eficiencia de los procesos de adquisiciones. Adicionalmente, se observa que existen sólidos sistemas de control y auditoría cuya institucionalidad representada por la CGR es en general respetada por los organismos públicos de la sociedad. Esto se vio reflejado en el buen desempeño que tuvo el Pilar IV en esta evaluación.

Por su parte, esta evaluación reconoce las políticas nacionales y objetivos secundarios del sistema chileno tales como: sostenibilidad; apoyo a MIPES; políticas de género e inclusión; servicio civil, etc.

En relación con las debilidades, claramente persiste un tema que se ha repetido en evaluaciones anteriores que es el hecho que el Sistema de Compras Públicas en Chile no tiene definido formalmente y en forma clara un ente regulador de todo el sistema. Este vacío institucional ha sido llenado en buena parte y de manera informal por ChileCompra que, si bien tiene algunas de estas funciones oficialmente asignadas, hay otras muy importantes como son la de redactar políticas, proponer enmiendas al marco legal, realizar evaluación del desempeño del sistema como un todo, entre otras, que no están formalmente asignadas. Relacionado con lo anterior, en la evaluación del Pilar II se destaca que no existe formalmente una definición del “Sistema de Compras”, se suele confundir con el Sistema de Información lo que es claramente un error. También es importante destacar la falta de una integración del Sistema de Compras con el Sistema de Gestión Financiera, aspecto que también ha sido relevado en evaluaciones internacionales anteriores y cuya solución impactaría positivamente en la superación de otras debilidades que han sido recogidas en este informe. En los aspectos operativos falta la incorporación al Sistema de Información del proceso de gestión de contratos lo que ayudaría a un control más cercano de esta importante fase del proceso de adquisiciones. Esto estaría resuelto en el corto plazo dado que hay un proyecto en marcha al respecto. Por su parte, en los aspectos normativos destacamos la necesidad de normar la fase de ejecución de los contratos actualmente ausente y de extender la competencia del TCP para conocer causas en esta misma fase. Asimismo, se requiere que el marco normativo (Reglamento de Compras) regule en forma más detallada los procesos de pre-calificación.

Finalmente, es importante destacar que el hecho que el sistema de compras se someta periódicamente a diversas evaluaciones es un aspecto positivo y refleja una clara conciencia de las autoridades pertinentes de la necesidad de ir avanzando en su mejoramiento.

A continuación se presenta una síntesis de los resultados por cada uno de los pilares de la metodología MAPS.

Resultados Pilar I: Marco Legal, Regulatorio y de Políticas

La evaluación de este Pilar ha resultado en general favorable: la Ley de Compras y su Reglamento responden satisfactoriamente en buena parte a las necesidades de un buen Sistema de Compras. Persiste sí la necesidad de perfeccionar algunos acápite, especialmente en la regulación post adjudicación y en extender las competencias del TCP en esta fase.

Por su parte, entre las fortalezas más destacadas de este Pilar asociadas a los cumplimientos de los subindicadores se pueden mencionar las siguientes:

- El marco legal cumple cabalmente con disponer procedimientos de adquisiciones que proporcionan un rango apropiado de opciones para asegurar el valor por el dinero, la equidad, la transparencia, la proporcionalidad y la integridad.
- La normativa establece criterios claros para resguardar la objetividad de los procesos de evaluación de ofertas, permitiendo el uso de criterios relacionados con el precio y no relacionados con él, considerando el costo de todo el ciclo de vida del producto.
- El RCP tiene disposiciones especiales para regular los servicios de consultorías otorgando una importancia adecuada a la calidad.
- El ordenamiento legal ha adoptado la legislación especializada que rige la selección y adjudicación de los contratos de concesión y otras formas de alianzas público-privadas que en general recoge los principios propios de la contratación pública.
- La normativa de compras públicas proviene de fuentes claras y se organiza en forma jerárquica por lo que su precedencia está claramente establecida. Lo anterior, permite un fácil acceso y comprensión de sus disposiciones.
- El sistema de contratación pública asegura el acceso a personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, sin discriminaciones de ningún tipo. En este sentido, las inhabilidades para participar de las propuestas públicas sólo pueden estar fundadas en las causales que la ley expresamente ha consagrado, sin poder establecerse limitaciones por la vía administrativa.

El marco normativo exige la utilización de un Sistema de Información electrónico que cubre el procedimiento de adquisición de una Entidad Pública. Lo anterior, asegurando el uso de herramientas y estándares que proporcionan acceso irrestricto y completo al sistema, tomando en cuenta la privacidad, la seguridad de los datos y la autenticación.

En relación a los principales hallazgos y oportunidades de mejora (Brechas) para este pilar, cabe destacar que en 5 de los 18 Sub-indicadores se observaron brechas sustantivas. La Tabla siguiente se muestra el resultado por sub-indicador y también se proponen posibles soluciones o líneas de acción tendientes a eliminar la brecha o al menos a mitigarla.

Tabla N°1- Brechas y Soluciones Pilar I

Sub-Indicador	Brechas Sustantivas	Soluciones Posibles
1(d) - Reglas de Participación	La regulación del Reglamento de la Ley Compras sobre los procesos de preselección y pre-calificación es escueta. Tampoco resulta muy clara la distinción conceptual que el Reglamento hace entre precalificación técnica (art 34) y preselección (art 35).	Una posible solución a mediano plazo a esta brecha consistiría en proponer una modificación a los artículos 34 y 35 del reglamento de la ley N° 19.886, estableciendo una regulación más completa y detallada sobre los procedimientos de pre-calificación y pre-selección. Otra solución, más expedita que la recién propuesta, sería la publicación de una Directiva por parte de la DCCP, que contenga recomendaciones complementarias para la aplicación de los señalados procedimientos.

1(e)- Documentación de adquisiciones y especificaciones técnicas	Aun cuando el artículo 22, N° 2 del Reglamento dispone que las bases deberán contener, entre otras materias, las especificaciones de los bienes y/o servicios que se quieren contratar, las cuales deberán ser genéricas, sin hacer referencia a marcas específicas, el hecho de que el marco legal no exija el uso de especificaciones neutrales mediante cita de normas internacionales o requiera el uso de especificaciones funcionales, constituye sin duda una brecha.	Esta brecha se solucionaría proponiendo una modificación normativa que incorpore al ordenamiento jurídico los mencionados elementos.
1(i) - Gestión de contratos	Si bien resulta claro que la gestión de los contratos es de cada organismo comprador, ni la ley N° 19.886 ni su reglamento contienen normas que regulen adecuadamente los distintos hitos de la etapa de ejecución de los contratos. Por su parte, las disputas deben resolverse en tribunales ordinarios pues el TCP no tiene competencia en esta fase del proceso de adquisiciones. Por lo tanto, no habiendo mecanismos efectivos e imparciales para una pronta resolución de disputas durante la gestión contractual esto constituye otra brecha.	Esta brecha debería solucionarse a través de modificaciones a la ley N° 19.886 como a su reglamento, tanto para ampliar las competencias del TCP como para introducir las funciones y las responsabilidades de la fase de gestión de contratos. Claramente es una solución de largo plazo. Por otra parte, cabe señalar que desde el punto de vista informático se dispondrá en breve de un Módulo de Gestión de Contratos que permitirá hacer un seguimiento y control de estos procesos.
2(b) - Documentos modelo de adquisiciones para bienes, obras y servicios.	Actualmente la plataforma electrónica cuenta con un formulario con secciones a completar para cada base (datos del organismo, etapas y plazos de la licitación, criterios de evaluación, etc.). Además, en la plataforma se encuentran disponibles cláusulas tipo y documentos tipo de actos administrativos vinculados a los procesos de compra. Se proponen cláusulas tipo para algunas secciones, de modo de estandarizarlas. Por su parte, la ley de Compras N°19.886 establece que la DCCP deberá disponer de un formulario estandarizado. Sin embargo, los organismos públicos introducen nuevos documentos como anexos a este formulario, complejizando a veces innecesariamente las bases, alejándose de la estandarización deseada. Adicionalmente, el formulario aun es incompleto no cubriendo una amplia gama de bienes y servicios relevantes.	Esta brecha está en proceso de ser superada con la implementación del proyecto de simplificación del proceso de compra (formulario electrónico de bases). A inicios del segundo semestre de 2017 está programada la disponibilidad de este formulario electrónico para toda la administración y a partir del 2018 será la única opción posible. Para mayores detalles ver la solución propuesta en Pilar III Sub-indicador 9b.

2(c) - Condiciones contractuales estándar	Aún no se han elaborado condiciones contractuales estándar para ningún tipo de contrato cuya utilización sea obligatoria.	Las cláusulas estandarizadas que formarán parte del nuevo formulario electrónico, próximo a ser implementado por la DCCP (2018), se sujetará a la normativa contenida en la ley N° 19.886 y en su reglamento, así como a los acuerdos comerciales suscritos por Chile y a las mejores prácticas aceptadas a nivel internacional. Estas mejores prácticas constan en los citados acuerdos comerciales (ver sub-indicador 3(b), criterio b.), así como en otros documentos de organismos internacionales, entre los que cabe destacar: las recomendaciones de la OCDE sobre compras públicas, de 2015 ⁷ ; los estudios de benchmarking en compras públicas, desarrollados durante 2016 y 2017 por el Banco Mundial ⁸ ; y el Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio ⁹
---	---	---

Resultados Pilar II: Marco Institucional y Capacidad de Gestión

Las fortalezas más destacadas de este Pilar asociados a los cumplimientos de los sub indicadores fueron las siguientes:

- Se dispone de un Sistema de Información en Web eficiente (www.mercadopublico.cl, www.chilecompra.cl y otras plataformas), de fácil acceso, con información oportuna y relevante que ayuda a la trazabilidad y al monitoreo los procesos de adquisiciones. Cuenta además con herramientas informáticas de inteligencia de negocios y de datos abiertos para que la ciudadanía y sus organizaciones de la sociedad civil puedan realizar análisis agregados sobre la información disponible.
- Como parte del Sistema de Información, se dispone de una base de datos transaccional con varias certificaciones de seguridad y herramientas estadísticas para efectuar diversos estudios, análisis, tendencias, entre otros.
- Existe un sistema de acreditación de usuarios en el uso del Sistema de Información que administra ChileCompra y que certifica que el personal de adquisiciones que usa el Sistema, tenga las habilidades adecuadas para utilizarlo.
- El rol de ChileCompra en el Sistema de Compras Públicas se considera fundamental en la promoción de la competitividad, la eficiencia y eficacia de los procesos de compra.
- Los CPB que funcionan en el Sistema de Compras Públicas están bien establecidos y tienen roles bien definidos.

7 <http://www.oecd.org/corruption/recommendation-on-public-procurement.htm>

8 <http://bpp.worldbank.org/>

9 https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gp_gpa_s.htm

- En relación a las debilidades, este Pilar posee 14 sub-indicadores, 8 de los cuales presentan brechas sustantivas. Las principales son dos: la primera, tiene relación con la necesidad de tener una definición más clara del ente regulador del Sistema de Compras Públicas de Chile y segundo, disponer de la interoperabilidad del Sistema de Compras con el Sistema Financiero. La solución a estas debilidades permitirá a su vez resolver otros temas asociados como la definición de funciones y responsabilidades, la dotación de personal adecuado, evaluación del desempeño del Sistema, información de pagos, etc.

En la Tabla siguiente se muestra el detalle de las brechas por sub-indicador y las posibles soluciones.

Tabla N°2- Brechas y Soluciones Pilar II

Sub-Indicador	Brechas Sustantivas	Soluciones Posibles
4(a) - Planificación de adquisiciones y el ciclo del presupuesto	La ausencia de reglas y prácticas uniformes, no permite afirmar que existe una "buena integración" entre los sistemas financieros y de compras públicas. 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.	Una propuesta de solución de esta brecha es la de establecer interoperabilidad entre el sistema de compras públicas y el sistema financiero SIGFE, de forma que éste último sistema deba soportar la interoperabilidad con el sistema ChileCompra a un nivel que permita mantenerse informado automáticamente de las acciones que se realicen en el sistema de origen que resulten relevantes desde una perspectiva financiera, mantenerse informado del estado de un proceso de adquisiciones, obtener los auxiliares necesarios para generar los registros financieros que correspondan, solicitando la interacción con un usuario sólo cuando aparezcan excepciones al comportamiento esperado. El sistema deberá ser capaz de procesar los documentos electrónicos provistos por ChileCompra para generar automáticamente los eventos financieros asociados como devengos y asientos contables.

<p>4(b) - Procedimientos financieros y el ciclo de adquisiciones</p>	<p>La exigencia legal define la adjudicación como el momento en que debe contarse con el certificado de disponibilidad financiera y no en el de publicación o solicitud de ofertas. Por otro lado, los niveles de cumplimiento del pago oportuno a proveedores son significativamente más bajos en el caso del sub sector salud, exhibiendo los restantes sub sectores un alto nivel de cumplimiento. Esto último se refuerza con una percepción desfavorable de los proveedores del cumplimiento oportuno de los pagos.</p>	<p>Para el tema del requerimiento de fondos al momento de solicitud de ofertas se evaluará la necesidad de contar con recursos antes de realizar cualquier tipo de llamado a proveedores. La integración con SIGFE que fue sugerida en el sub indicador 4(a) facilitaría la mitigación de esta brecha. Respecto del segundo criterio, cabe esperar que las instituciones financieras realicen un diagnóstico que permita establecer las causas de los atrasos en los pagos de los subsectores de salud y Municipios, y que esto se traduzca en planes y medidas que posibiliten regularizar la situación de dichos subsectores.</p>
<p>5(a) - Estatus y base jurídica de la función normativa/regulatoria</p>	<p>La asignación de la función normativa/regulatoria no está claramente asignada, y sólo algunas de las funciones son reconocidas explícitamente</p>	<p>Una propuesta de solución para la presente brecha igualmente aplicable a la brecha detectada en el sub-indicador 5(b), consiste en establecer formalmente las funciones que no se encuentran establecidas en el sistema chileno. Para ello, deben estudiarse las diversas fórmulas que permitirían otorgar a uno o varios organismos tales funciones.</p>
<p>5(b) - Responsabilidades de la función normativa/regulatoria</p>	<p>Hay una falta de definición y de la atribución de algunas funciones que se consideran estratégicas, estas son: Redactar políticas de adquisiciones, Proponer cambios/modos de redactar enmiendas al marco legal y regulatorio, monitoreo de las compras y desarrollar y apoyar la implementación de iniciativas de mejoras en el Sistema de Compras Públicas</p>	<p>Id solución indicador 5(a)</p>
<p>5(c) - Organización, financiamiento, personal y nivel de independencia y autoridad</p>	<p>Dado que las funciones descritas del sub indicador 5(b) no se encuentran formalmente asignadas, tampoco existe la dotación de personal para llevarlas a cabo</p>	<p>La solución a esta brecha depende de la implementación de las acciones mencionadas en el sub indicador 5(a)</p>

7(a) - Publicación de información sobre adquisiciones públicas con el apoyo de la tecnología de la información	Actualmente el Sistema de información no tiene dentro de sus funcionalidades la publicación de los pagos por la ejecución de los contratos, se considera que existe una brecha ya que no existe tal integración de información y actualmente no se encuentra en trabajo ningún proyecto que intente abordar esta brecha.	Explicada en el sub-indicador 4(b)
8(b) - Reconocimiento de las adquisiciones como una profesión	El hecho de que a los responsables de las adquisiciones no se les reconozcan como una profesión específica, así como que no exista un imperativo formal para que los puestos de adquisiciones se definan en diferentes niveles profesionales, hace que el presente sub indicador presente una brecha sustantiva	Una propuesta de solución debe consistir en instrucciones específicas para tal reconocimiento a nivel legal o reglamentario.
8(c) - Supervisión del desempeño para mejorar el sistema	La inexistencia de una definición formal de "Sistema de Compras" más allá del Sistema de Información, y la ausencia de una institución a cargo del Sistema de Compras Públicas, ha tenido como consecuencia la imposibilidad de realizar evaluaciones del "Sistema" como un todo.	Ver solución subindicador 5(b)

Resultados Pilar III: Operaciones de Adquisiciones Públicas y Prácticas de Mercado

En general se observa que la evaluación de este Pilar es razonablemente satisfactoria, aunque persiste el desafío de incorporar la gestión de los contratos al Sistema de Información.

En particular, las fortalezas más destacadas de este Pilar asociadas al cumplimiento de los sub indicadores fueron las siguientes:

- Los procedimientos para la presentación, recepción y apertura de ofertas se encuentran totalmente digitalizados en la Web y son públicos por lo que pueden ser monitoreados en las distintas etapas por todos los actores, incluida la sociedad civil.
- Las métricas disponibles de eficiencia, eficacia y transparencia permiten señalar que los procesos de selección y adjudicación cumplen un buen nivel de desempeño. Un ejemplo de ello, es el costo de transacción de un convenio marco que es en promedio un tercio de una licitación pública. Por su parte, solo un 7,8% de las licitaciones no tiene oferentes (año 2016).
- Existe una oferta permanente de capacitación y asesoría a pequeños y medianos proveedores de manera gratuita, tanto a los que participan como oferentes del Estado como a potenciales proveedores.

Este Pilar dispone de seis sub indicadores, dos de los cuales presentaron brechas sustantivas, las que se muestran en la siguiente Tabla:

Tabla Nº3- Brechas y Soluciones Pilar III

Sub-Indicador	Brechas Sustantivas	Soluciones Posibles
9(b) - Selección y contratación	<p>Se observa que en general la precalificación no es una práctica que se use en el actual sistema, y la principal causa es que no se recoge en el formulario de bases de licitación electrónica, y no se realizan capacitaciones ni difusión.</p> <p>Por su parte existe además una imposibilidad de superar los niveles de ejecución de los contratos establecidos a través de incentivos, ya que la normativa vigente no lo contempla explícitamente.</p>	<p>Para la utilización de procesos de precalificación en el caso de compras complejas, la propuesta es generar un procedimiento que considere la opción de precalificación de proveedores en aquellas licitaciones que por su complejidad lo ameriten. Se sugiere tomar en consideración algunos elementos del numeral 1 del artículo 107º del Reglamento de la Ley 19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y contratación de servicios. También se propone estructurar un sistema de monitoreo que permita asegurar la utilización del sistema de precalificación.</p> <p>Con respecto a incorporar incentivos que permitan superar niveles de ejecución en los contratos, se sugiere evaluar una modificación a la normativa vigente.</p>
9(c) - Gestión de contratos	<p>La imposibilidad de identificar la implementación a tiempo del contrato ya que las fechas de estos hitos no se registran actualmente en el sistema de información.</p> <p>La imposibilidad de revisión, emisión y publicación de las enmiendas, ya que el sistema de información no tiene la opción para hacer la distinción entre documentos con enmiendas o no.</p> <p>Los registros existentes en el sistema de información se encuentran dispuestos en forma de registros en una base de datos que haga más expeditas y accesible la búsqueda de la información requerida.</p>	<p>Estas situaciones serían superadas o mitigadas una vez implementado el nuevo módulo de gestión de contratos durante el segundo semestre del año 2017. Además, se sugiere exigir a los compradores que registren cada una de las etapas del proceso de gestión de contratos en la plataforma; estandarización y modificaciones a los procedimientos en cada institución; y, un plan de difusión para poder implementar el nuevo módulo.</p>

Resultados Pilar IV: Rendición de Cuentas, Integridad y Transparencia del Sistema de Compras Públicas.

En general se observa que la evaluación de este Pilar es satisfactoria dada las acciones que han desarrollado los diferentes actores del Sistema de Compras como son la CGR, el CAIGG, el TCP, el COSOC y ChileCompra entre otros.

Las fortalezas más destacadas de este Pilar asociadas al cumplimiento de los sub indicadores fueron las siguientes:

- Existe una amplia evidencia de participación de los ciudadanos en los procesos de adquisiciones a través de diversos mecanismos: Consulta Ciudadana, el Consejo de la Sociedad Civil, las Cuentas Públicas Participativas y los canales de denuncias.
- La CGR habitualmente realiza evaluaciones periódicas del riesgo a través de un mapa de riesgo que construye en base a una serie de antecedentes históricos y de ejecución presupuestaria que les permite priorizar y focalizar las auditorias mejorando la eficiencia de estos procesos.
- El sistema de contratación pública contempla la existencia de un TCP, el cual es un tribunal letrado, colegiado, sujeto a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema y debe fallar conforme a derecho.
- El país posee un marco legal e institucional para prevenir, detectar y penalizar la corrupción en el gobierno.
- Existe una norma que obliga a todos los servicios públicos a elaborar Códigos de Ética que regulen las acciones de los funcionarios en materia de probidad y transparencia. Actualmente se encuentran publicados prácticamente la totalidad de los Códigos de Ética de los organismos públicos (98%).

Este Pilar dispone de 17 sub indicadores 3 de los cuales presentaron brechas sustantivas las que se muestran en la siguiente Tabla.

Tabla N°4- Brechas y Soluciones Pilar IV

Sub-Indicador	Brechas Sustantivas	Soluciones Posibles
12(d) - Calificación y formación para llevar a cabo auditorías de adquisiciones	No existen cursos específicos para auditores que fiscalicen las adquisiciones por lo que los entes contralores no reciben una capacitación focalizada y que sea una exigencia dentro de sus competencias.	La DCCP podría impulsar con la CGR y el CAIGG el diseño, difusión e implementación de un programa de cursos específicos de capacitación de auditores (tanto internos como externos) para la fiscalización de las adquisiciones.
14(a) - Definición legal de las prácticas prohibidas, conflictos de intereses, y responsabilidades asociadas, rendición de cuentas y sanciones	En el ordenamiento jurídico nacional no existe disposición alguna que prohíba la intervención en materia de adquisiciones a ex funcionarios públicos por un período de tiempo razonable después de haber dejado el cargo (cool off period).	Una posible solución es realizar un cambio en la normativa que regula estos aspectos, posiblemente a nivel de reglamento o decreto.

14(f) – Mecanismo seguro para denunciar prácticas prohibidas o conductas faltas de ética	En general los canales de denuncias solicitan el ingreso de los datos del denunciante. Por lo tanto, el hecho que el denunciado necesariamente pueda conocer la identidad del denunciante termina inhibiendo a los funcionarios que pretendan realizar dichas denuncias a futuro.	Es necesario generar una iniciativa para desarrollar canales completamente anónimos o buscar mecanismos seguros para que los denunciantes puedan confiar en su protección.
--	---	--

1. INTRODUCCIÓN

El sistema de contrataciones públicas es un mecanismo de gran relevancia para favorecer el desarrollo económico y social de un país, por lo cual resulta indispensable contar con un sistema que no sólo sea eficiente, eficaz y transparente, sino que pueda adaptarse a los continuos cambios de los mercados y a las constantes innovaciones tecnológicas.

La evaluación periódica del funcionamiento del sistema de contrataciones públicas se convierte así en una necesidad, a fin de orientar las mejoras o cambios necesarios al sistema, para generar condiciones que faciliten el crecimiento económico y el bienestar social.

Chile tiene una larga tradición de evaluación de las distintas áreas de la gestión de su sector público en general, y del área de compras gubernamentales en particular. En el capítulo del Análisis del Contexto País se reseñan las principales conclusiones de las evaluaciones realizadas en los últimos años al sistema de compras públicas, algunas de carácter comprensivo, otras de carácter parcial.

Por otra parte, la Metodología MAPS (Methodology for Assessing Procurement Systems), un instrumento muy utilizado para evaluar los sistemas de contrataciones públicas en distintos países del mundo, fue sometido durante el año 2016 un proceso de revisión para adaptarlo a los retos actuales. Esta revisión tuvo como eje algunos principios fundamentales que deben guiar el diseño y el funcionamiento de los sistemas de compras públicas, tales como el valor por el dinero, la transparencia, la equidad y el buen gobierno. Adicionalmente, se integraron elementos de contexto para asegurar que la aplicación del MAPS contribuya a lograr una mayor efectividad en las compras públicas. Entre estas consideraciones están los objetivos nacionales de política pública, incluyendo áreas como el desarrollo sostenible, el apoyo al sector privado, la reforma del servicio civil, etc.

El proceso de revisión del MAPS es un esfuerzo cooperativo de un grupo de trabajo que incluye tanto a países como a organismos internacionales¹⁰. Con el objetivo de asegurar una amplia participación y contribuciones tanto del sector público como del privado, incluyendo a la sociedad civil, y de testear la nueva metodología en condiciones reales, se llevaron adelante una serie de consultas públicas, y se están realizando actualmente evaluaciones en fase piloto en Chile, Noruega y Senegal.

10 En los intercambios del grupo de trabajo para la revisión del MAPS trabajaron representantes de los siguientes países y organismos: Afganistán, African Development Bank (AfDB), Asian Development Bank (ADB), Australia's Department of Foreign Affairs and Trade, Global Affairs Canada, Caribbean Development Bank (CDB), Chile, Council of Europe Development Bank (CEB), Colombia, European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), European Investment Bank (EIB), European Commission, Expertise France, Georgia, GIZ - en representación del German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Inter-American Development Bank (IADB), Islamic Development Bank (IsDB), Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Philippines, Senegal, SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), United States Agency for International Development (USAID), World Bank, Zambia, así como expertos en compras públicas independientes.

A finales de 2016, el Gobierno de la Chile, y en particular ChileCompra, que ha tenido una activa participación en el grupo de trabajo para la revisión del MAPS a través de la Directora de dicha institución y funcionarios, ha solicitado que el país pueda ser incluido dentro del grupo de países en los cuales se realizaría la evaluación en fase piloto. Esta participación es una señal del compromiso del país, no sólo con la construcción colaborativa de una herramienta de evaluación robusta y validada a nivel internacional, sino también con la mejora y el fortalecimiento de su sistema de contrataciones públicas. Para ello ha solicitado el apoyo del BID.

Este ejercicio ha servido para obtener información sobre la situación actual del sistema de compras públicas de Chile y para ayudar a identificar sus fortalezas y debilidades para lograr mejoras en su capacidad. La evaluación ha sido muy importante para tener un diagnóstico preciso sobre los resultados de las reformas implementadas en los últimos años en el país, y fundamentalmente para identificar un conjunto de brechas que todavía presenta el sistema respecto de las mejores prácticas internacionales, así como una serie de acciones que puedan contribuir a cerrarlas. De este modo, el resultado de la evaluación es un insumo fundamental para la preparación de un plan de reformas que el país debería encarar para fortalecer su sistema de adquisiciones públicas.

Adicionalmente, esta evaluación piloto ha permitido detectar algunas debilidades de la nueva versión de la metodología y proporcionar información y sugerencias que serán enviadas al grupo de trabajo de revisión del MAPS para que se evalúe su inclusión en la versión final de la metodología.

1.1 ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

La presente evaluación se ha realizado con base en la Ley Nº 19.886 de Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (en adelante, LCP) y su Reglamento (RCP), que regulan todos los contratos a título oneroso para el suministro de bienes muebles, servicios y obras (no licitadas por el MOP y los SERVIU, que tienen sus regulaciones especiales) por parte de los organismos de la Administración del Estado (aproximadamente 665 organismos, 345 municipios y unos 320 servicios). Esta ley, que crea la Dirección de Compras y Contratación Pública (DCCP), establece que la misma debe desarrollar y administrar un Sistema de Información, y que todos los organismos públicos regulados por la ley deben realizar sus procesos de contratación a través del sistema.

La LCP no abarca las compras realizadas por las empresas estatales creadas por ley ni a las de las entidades privadas que reciben fondos públicos. Sin embargo, tanto para estos dos casos como para las compras realizadas por el MOP, existe una glosa presupuestaria que permite que esos organismos realicen sus procesos de compra a través del Sistema de Información. En la presente evaluación, estas empresas y entidades se incluyen, pero sólo en tanto usuarios del Sistema de Información.

Finalmente, se ha excluido del alcance de la evaluación a los municipios, dado el escaso tiempo disponible para el ejercicio, y la complejidad, heterogeneidad y dispersión geográfica de los mismos.

La tarea de evaluación fue liderada por un equipo de trabajo conformado por funcionarios de la Dirección de Compras y Contratación Pública, ChileCompra, y contó con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que facilitó la ayuda de un consultor internacional, un consultor nacional senior y una consultora nacional semi-senior, especialmente acreditados para el acompañamiento en las actividades que plantea la metodología, así como del soporte para la traducción del informe final al idioma inglés.

El ejercicio se realizó entre marzo y mayo de 2016. Se inició con un taller de arranque que tuvo la finalidad de presentar los fundamentos metodológicos y los objetivos del ejercicio, así como convocar a los representantes de las Entidades del sector público y del sector privado a participar activamente en el proceso de evaluación.

Una vez realizadas las investigaciones, evaluaciones del marco normativo e institucional, de las políticas públicas y de los sistemas de información, procesamiento de datos, encuestas, entrevistas con funcionarios que trabajan en contratación pública y representantes del sector privado y exploración de otras fuentes de información, se han obtenido los resultados que se presentan en este informe final, que fue elaborado por el equipo de trabajo que lideró el ejercicio.

Los resultados obtenidos de la evaluación fueron presentado en un taller de cierre que convocó a representantes de un amplio conjunto de actores públicos y privados vinculados con el proceso de contratación pública y que asistieron al taller de arranque, junto a los que habían volcado sus opiniones sobre los distintos aspectos del sistema en reuniones, consultas y entrevistas.

Este informe final recoge las conclusiones validadas, representando un consenso de la evaluación realizada al sistema nacional de contrataciones públicas de Chile. Los resultados de este informe, así como sus recomendaciones y aportes para el plan de fortalecimiento son producto de los aportes de los participantes durante todo el proceso.

1.2 METODOLOGÍA

La Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras (MAPS, por sus siglas en inglés) es una herramienta analítica de autoevaluación desarrollada por la OECD y que fue inicialmente aplicada en el 2003/2004 como una contribución de esfuerzos colectivos de numerosos Stakeholders para evaluar y mejorar los sistemas de compras públicas. Así, esta metodología ha sido ampliamente usada para evaluar la calidad y eficiencia de los sistemas de compras públicas en más de 90 países, 18 de los cuales están ubicados en Latinoamérica. Estas evaluaciones han permitido identificar fortalezas y debilidades de los sistemas de compras públicas ayudando a implementar estrategias de mejoras y promoviendo las reformas necesarias en diferentes aspectos tanto normativos, institucionales como operacionales.

La nueva versión 2016 de esta metodología descansa en los principios de valor por el dinero, transparencia, equidad y buen gobierno (gobernanza) y constituye una herramienta universal para implementar un sistema de compras públicas moderno, eficiente, sostenible e inclusivo, que contribuye a alcanzar objetivos de política, incrementar la confianza pública y mejorar el bienestar.

Adicionalmente, la nueva metodología incluye temas de sostenibilidad, apoyo al sector privado, reforma al Servicio civil, etc. así como otros factores que crean un entorno propicio para el buen funcionamiento del sistema de compras públicas, como una buena gestión de las finanzas públicas, rendición de cuentas, certeza jurídica y capacidad del personal.

La versión MAPS 2016 se funda en el establecimiento de indicadores aspiracionales ideales que proporcionan una dirección para la reforma, en vez de estándares mínimos cuyo cumplimiento es requerido a todos los países.

La aplicación del MAPS no sustituye la auditoría del sistema de Compras ni las evaluaciones fiduciarias de los organismos multilaterales, sino que se trata de una autoevaluación apoyada por consultores experimentados.

Los elementos básicos de la metodología son los siguientes: Guía del usuario, Contexto País, Sistema de Indicadores, Glosario y módulos complementarios. La sección Contexto País presenta un enfoque estructurado para analizar el medio local a fin de asegurar que la evaluación está anclada en las necesidades específicas del país y que los diferentes métodos del marco analítico de la metodología MAPS se aplican tomándola en cuenta. Por su parte, el Sistema de Indicadores descansa en cuatro pilares: 1. Marco Legal, Regulatorio y de Políticas, 2. Marco Institucional y Capacidad de Gestión, 3. Operaciones de Adquisiciones y Prácticas de Mercado y 4. Rendición de Cuentas, Integridad y Transparencia. Cada pilar tiene un número de indicadores y sub-indicadores a ser evaluados, estos a su vez se componen de criterios que orientan la evaluación.

En la siguiente figura se ilustra la estructura general del MAPS

Figura N°1- Estructura General del MAPS



Adicionalmente, un conjunto de indicadores cuantitativos ofrece la oportunidad de sustanciar la evaluación de los sub indicadores cualitativos.

Una vez realizada la evaluación, contrastando la realidad respecto de los diferentes criterios del sub-indicador y apoyándose con evidencias y fundamentos, se deben identificar si existen brechas sustantivas, luego deben establecerse las acciones correctivas para disminuirlas o eliminarlas.

Finalmente, y para asegurar que el proceso de evaluación sea válido y creíble, es recomendable que se incluya un ejercicio de validación que involucre a las partes interesadas.

La metodología se aplicó siguiendo las recomendaciones de la Guía del Usuario de la misma, esto es los tres pasos previstos que son: 1. Revisión del sistema aplicando criterios de evaluación cualitativa, 2. Revisión del sistema usando una indicadores cuantitativos y 3. Identificación de las brechas sustantivas. Para ello se estructuró una organización del proyecto con personal de Chilecompra y con apoyo de consultores externos junto a un equipo especialmente designado del BID. El proyecto comenzó con una jornada donde se convocó a los principales interesados en torno al tema para explicar la decisión de llevar a cabo la evaluación y de la necesidad de contar con la colaboración de ellos. Para la evaluación se

realizaron 2 encuestas, una a proveedores y otra a los compradores de los organismos públicos que proporcionaron valiosa información cuantitativa para los diferentes sub-indicadores. Adicionalmente, se recopiló numerosa información cuantitativa de las bases de datos de ChileCompra y como complemento a lo anterior, se realizaron 17 entrevistas a diferentes personas de la Sociedad Civil, compradores, académicos, instituciones reguladoras, entre otros. Finalmente, se procedió a validar la evaluación con las autoridades del Ministerio de Hacienda y en un Taller de Validación con los interesados que asistieron a la convocatoria inicial, incluyendo también a todas las personas entrevistadas.

El borrador del informe final fue puesto a disposición de la ciudadanía a través de un proceso de consulta pública, cuyas observaciones se incluyen en el anexo 4 de este informe.

1.3 EQUIPO DE TRABAJO

El equipo de trabajo estuvo encabezado por Trinidad Inostroza Castro, Directora de ChileCompra y contó con la participación de los siguientes funcionarios:

Pilar I: Ricardo Miranda Zúñiga, Fiscal; Pilar II: Guillermo Burr Ortúzar, Jefe del Departamento Estudios e Inteligencia de Negocios; Pilar III: Karina van Oosterwyk Rozas, Jefa de la División Servicio al Usuario; Pilar IV: Viviana Mora Higuera, Jefa del Observatorio ChileCompra; Rosa Benavente Silva, Coordinación General del Proyecto y Jefa del Departamento de Gestión Estratégica.

El equipo de apoyo del BID estuvo compuesto por Gabriel Bezchinsky, Consultor Internacional experto en Contrataciones Públicas, Gastón Concha Fariña, Consultor Nacional senior en Contrataciones Públicas, Javiera Fuentes Castillo, Consultora Nacional semi-senior en Contrataciones Públicas, Roberto Monteverde, Consultor Local, y los siguientes especialistas del Banco Interamericano de Desarrollo: David Salazar, Especialista de Adquisiciones para Uruguay y Chile, Ariel Rodríguez Pérez, Especialista en Adquisiciones en Perú, Javier Dávila Pérez y Adriana Salazar Cota, Especialistas en Adquisiciones de la Oficina de Gestión Financiera y Adquisiciones (VPC/FMP).

2. ANÁLISIS DEL CONTEXTO PAÍS

2.1 SITUACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y GEOESTRATÉGICA DEL PAÍS

2.1.1. Estado / Gobierno

Chile es un país presidencialista donde el poder ejecutivo está encabezado por el Presidente de la República, quien tiene el rol de jefe de Estado y de gobierno. El Presidente permanece en el ejercicio de sus funciones por un término de 4 años y no puede ser reelegido para el periodo siguiente. Desde 1990 Chile es un país democrático y las autoridades principales se eligen por voto popular mayoritario.

El Estado chileno es centralizado. La Constitución Política de Chile establece para los poderes del Estado agrupaciones distintas en el territorio. Para el Ejecutivo se crea la división política- administrativa, que se compone de región, provincia y comuna. Existen 15 regiones, 54 provincias y 346 comunas a lo largo del país.

La Administración del Estado está 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 ley¹¹.

El Presidente de la República designa a los Ministros de Estado, quienes son sus colaboradores directos e inmediatos en el gobierno y administración del Estado y funcionarios de su exclusiva confianza.

El poder legislativo reside en el Congreso Nacional, con sede en Valparaíso, de carácter bicameral, compuesto por un Senado (38 senadores) y una Cámara de Diputados (120 diputados).

El poder judicial, constituido por tribunales autónomos e independientes que ejercen la facultad jurisdiccional, tiene a la Corte Suprema de Justicia como su más alta institución.

Los Ministerios deben “[...] proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector”¹². Lo anterior incluye, por cierto, las políticas y normas de las Compras Públicas. Los servicios públicos, centralizados o descentralizados, están “[...] sujetos a las políticas nacionales y a las normas técnicas del Ministerio a cargo del sector respectivo”¹³.

Los Subsecretarios, colaboradores inmediatos de los Ministros de Estado, son los encargados de coordinar la acción de los órganos y servicios públicos del sector¹⁴.

2.1.2 Geo Política / Población / Desafíos

Uno de los desafíos que enfrenta Chile dice relación con la geografía y la distribución de su población a lo largo del país. Aunque la superficie de Chile medida en metros cuadrados es pequeña en comparación con la mayoría de los países de la región, se trata de un país con más de 4.270 kilómetros lineales de norte a sur, lo que representa un importante desafío logístico, económico y geopolítico. Chile comparte frontera con Argentina, Bolivia y Perú, con los que ha mantenido conflictos limítrofes hasta la fecha. La siguiente figura muestra la localización y extensión de Chile en Sudamérica:

Figura N°2- Localización y extensión de Chile en Sudamérica



11. Artículo 1, ley 18.575, Ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del estado.

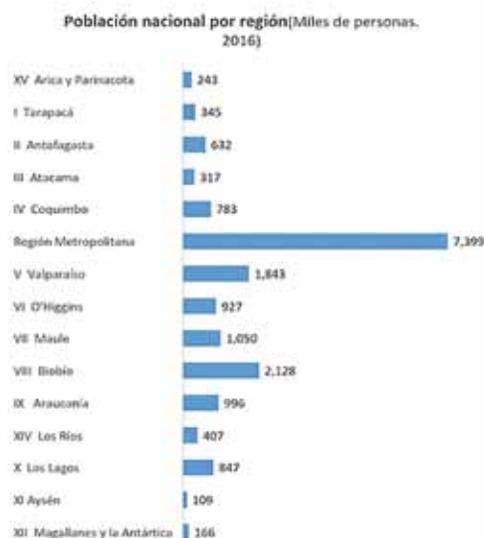
12. Artículo 19, ley 18.575.

13. Artículo 26, ley 18.575.

14. Artículo 21, ley 18.575.

El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) estima que en 2016, Chile tuvo una población de 18.191.884 habitantes, la mayoría de la cual se encuentra altamente concentrada en la zona central del país: sólo la región Metropolitana representa más del 40% de la población, y las tres regiones más habitadas, concentran más del 60% de la población. El siguiente gráfico muestra la cantidad de personas que habitan cada una de las 15 regiones de Chile:

Gráfico N°1



La contribución de cada región al PIB es consistente con el tamaño de la misma, siendo las excepciones a esto el caso de la región de Antofagasta que concentra a la gran minería del país y que con tan sólo el 3,5% de la población aporta el 11,1% del PIB; la Región Metropolitana, por su parte, contribuye con el 46% del PIB nacional¹⁵.

Uno de los desafíos que enfrenta Chile, tiene que ver con que el país se encuentra en transición demográfica. Pasó de 5,4 hijos por mujer en 1950-1955 a menos de 2,1 hijos por mujer desde el año 2000 en adelante (con valores oscilantes)¹⁶.

Además, los patrones de mortalidad han cambiado, lo que unido a lo anterior ha transformado a Chile en un país con una alta proporción de habitantes de la tercera edad. La esperanza de vida de niños al nacer en 2015 es de 76,52 años en caso de ser hombres y de 81,69 en mujeres. La estimación es que a 2020 la esperanza de vida en hombres será de 77,38 y de 82,18 años en mujeres.

15. Los datos regionales del PIB provienen del Banco Central de Chile con la información de 2015, a precios encadenados del año anterior disponible aquí: <http://si3.bcentral.cl/siete/secure/cuadros/arboles.aspx>.

16. INE, Infografía de la demografía en Chile, disponible en: http://www.ine.cl/canales/menu/publicaciones/calendario_de_publicaciones/pdf/infografia_demografia.pdf.

2.1.3 Gobernanza / Desafíos

Desde que existen mediciones sistemáticas de Gobernanza¹⁷ en los países, Chile se ha destacado en varias de sus dimensiones y, en particular, en el respeto que prestan los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales¹⁸.

Chile es el país de la región (Sudamérica) con mejor desempeño en Imperio de la ley y control de corrupción. Los datos del Banco Mundial (disponibles desde mediados de la década del 90) muestran que Chile ha sido bien posicionado en estos indicadores, incluso si se le compara con otros países que forman parte de la OECD.

Respecto al imperio de la ley¹⁹, se observa que Chile (puesto 20° en 2015) tiene un puntaje más alto que el de países con mayor desarrollo económico y social, como España (27°) y Corea del Sur (25°). El siguiente gráfico muestra los datos anteriores para toda la serie histórica:

Gráfico N°2



En el control de la corrupción²⁰, desde 1996 Chile ha estado posicionado consistentemente en el primer lugar en América Latina, excepto en 2015 donde Uruguay lo sobrepasó. Además, en el contexto de países OECD -dejando de lado los resultados de 2015- Chile muestra un desempeño histórico más alto que países como España, Francia y Japón, lo que puede observarse en el siguiente gráfico:

17. Aquí se muestran las del Banco Mundial, específicamente las del Worldwide Governance Indicators, disponibles aquí: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

18. Daniel Kaufman, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi (2010) The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, p.4. World Bank, Policy Research Working Paper 5430. Esta dimensión se mide mediante los indicadores de Rule of Law (Imperio de la Ley) y Control of Corruption (Control de la corrupción).

19. "Rule of Law (RL) - capturing perceptions of the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society, and in particular the quality of contract enforcement, property rights, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence".

20. "Control of Corruption (CC) - capturing perceptions of the extent to which public power is exercised for private gain, including both petty and grand forms of corruption, as well as "capture" of the state by elites and private interests".

Gráfico N°3



2.1.4 Economía Nacional / Desafíos

Según la estimación del Fondo Monetario Internacional (FMI) el Producto Interno Bruto del país (PIB) durante el 2016 fue el siguiente:

Tabla N°5- PIB Chile (USD)

	Nominal	Ajustado (PPP)
PIB	234.903 millones USD	436.135 millones USD
Per cápita	12.910 USD	23.969 USD

De acuerdo a los datos disponibles en el Banco Central el crecimiento del PIB en 2016 fue de 1,6%²¹. El crecimiento del PIB de los últimos 4 años ha estado por debajo de las expectativas y del producto potencial. El siguiente gráfico del FMI muestra la variación porcentual del PIB real en el período comprendido entre 1985 y 2015:

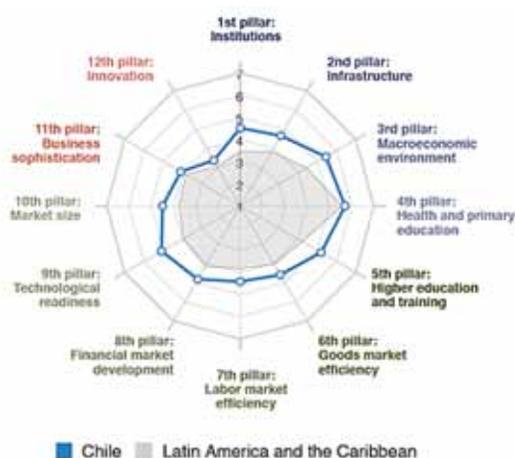
21. Variación real sobre precios encadenados del año anterior.

22. El registro de acuerdos se puede ver aquí: <https://www.direcon.gob.cl/acuerdos-comerciales/>. Los tipos de acuerdo comerciales contados son los siguientes tipos: Acuerdo de Libre Comercio, Acuerdo de Complementación Económica, Acuerdo de Asociación Económica, Acuerdo de Asociación, Protocolo Comercial.

Los datos anteriores dan soporte a la idea de que Chile tiene una matriz de exportaciones poco diversificada debido a que manifiesta una alta dependencia de la exportación de commodities, y que por lo tanto deben existir políticas que incentiven una transición de exportaciones de productos básicos y no elaborados a la exportación de productos con una mayor proporción de valor agregado, a fin de evitar que los shocks de precios de materias tengan un impacto tan grande en la economía.

De acuerdo al ranking de competitividad Global (2016-2017 World Economic Forum) Chile ocupa el lugar 33 de 138 países y es el país con mayor capacidad competitiva de Latinoamérica y el Caribe, donde destaca en Salud y Educación y tiene brechas significativas en Innovación, donde no se distancia de los resultados agregados de la región, como puede verse en el siguiente gráfico:

Gráfico N°5- Ranking de competitividad Global (2016-2017 World Economic Forum)



2.1.5 Finanzas Públicas / Desafíos para el Sistema de Compra

Se espera que Chile presente una leve recuperación de la actividad económica durante el 2017. La recuperación del sistema estará basada en el crecimiento de los sectores exportadores que han visto aumentada su competitividad (se espera un tipo de cambio de \$700 por dólar) y una recuperación relativa del precio del cobre (a US\$2,20 por libra). Lo anterior sumado a las bajas tasas de interés, como parte de la política monetaria y de la credibilidad de la política fiscal, incentivarían nuevos proyectos de inversión ayudando a activar el crédito.

Las reformas impulsadas por el actual gobierno debieran comenzar a concretarse en 2017 disminuyendo la incertidumbre, lo que se estima aumentará la confianza de consumidores y empresas. Por lo anterior el Ministerio de Hacienda de Chile proyecta que la economía crezca durante 2017 en un 2,25% en relación a 2016. En términos de demanda interna, se espera en promedio un incremento real de 2,8% hacia 2017.

La siguiente Tabla muestra los supuestos Macroeconómicos tomados por el Ministerio de Hacienda para el período 2016-2017:

Tabla N°6- Supuestos Macroeconómicos (Ministerio de Hacienda 2016-2017)

Indicador	2016e	2017p
PIB (var. anual, %)	1 3/4	2 1/4
Demanda Interna (var. anual, %)	1,4	2,8
Importaciones(1) (var. anual, % en dólares)	-6,0	6,6
IPC (var. anual, % diciembre)	3,5	3,0
(var. anual, % promedio)	4,0	3,0
Tipo de Cambio (\$/US\$, promedio, valor nominal)	674	700
Precio del Cobre (US\$/lb, promedio, BML)	216	220
(1) Corresponde a importaciones totales de bienes (CIF). e: estimado. p: presupuesto. Fuente: Informe de Finanzas Públicas 2017, página 50.		

El Informe de Finanzas Públicas 2017, que emite la Dirección de Presupuestos (DIPRES), indica que los ingresos fiscales tendrán una expansión moderada durante el 2017 y que, en base al panorama macroeconómico y a lo recaudado durante 2016, la proyección de ingresos totales del Gobierno Central Total se estima con una variación nula respecto de lo considerado en la Ley de Presupuestos 2016. El siguiente cuadro muestra las proyecciones de ingreso para el gobierno central:

Tabla N°7- Proyecciones de ingreso para el Gobierno Central 2017

	Proyección 2016+ Proy.2016/Ejec. 2015	Proyecto de Ley de Ppto. 2017+ Ley 2017/ Proy. 2016
Ingresos Tributarios Netos	0,0	4,0
Tributación minería privada	-133,8	235,3
Ingresos resto contribuyentes	6,6	0,3
Cobre bruto	-18,1	-3,0
Imposiciones previsionales	1,0	0,1
Otros ingresos	7,2	-17,2
Total ingresos *	0,3	1,7
Total ingresos cíclicamente ajustados **	5,2	3,8
+ Valores en % de variación real. *Incluye ingresos por donaciones, rentas de la propiedad, ingresos por operación, otros ingresos y venta de activos físicos. **La variación de los ingresos cíclicamente ajustados considera los parámetros estructurales estimados a partir de los Comités reunidos en junio de 2016, así como el descuento de los ingresos extraordinarios provenientes del registro de capitales en el exterior durante 2015 y 2016. Fuente: DIPRES, Informe de Finanzas Públicas 2017.		

En lo que se relaciona con el gasto contemplado del Gobierno Central para 2017, el gasto total debería crecer en términos reales en 2,7 respecto al gasto proyectados el 2016. La tabla siguiente muestra que los gastos asociados a inversiones caen y los correspondientes a gastos corrientes aumentan:

Tabla N°8- Gastos asociados a inversiones Gobierno Central 2017

	Proyección 2016 Proy. 2016/Ejec. 2015 (%)	Proyecto de Ley de Ppto. 2017 Ley 2017/ Proy. 2016 (%)
Gasto Gobierno central TOTAL	4,2	2,7
De transacciones que afectan el patrimonio neto. (gasto corriente)	5,2	4,1
De transacciones en activos no financieros. (gastos de capital)	-0,5	-3,7

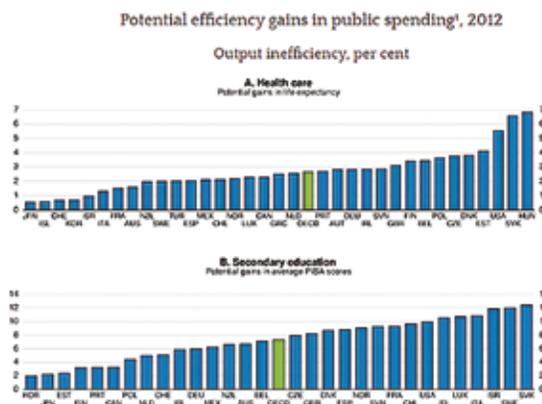
Fuente: DIPRES Informe de Finanzas Públicas 2017.

En el Informe de deuda pública 2016 emitido por el Ministerio de Hacienda el mes de diciembre se informa que al cierre de septiembre de 2016 la deuda bruta del Gobierno Central alcanzó los \$34.632.343 millones, equivalente a 21,1% del PIB.

En relación con las prioridades presupuestarias, la Ley de presupuestos 2017 señala que se ha optado por un crecimiento moderado del gasto para garantizar la sostenibilidad de las cuentas fiscales. El gasto se concentra en tres áreas: Salud, Educación y Seguridad Pública.

De acuerdo a estimaciones de eficiencia en el gasto de la OECD, Chile tiene poco espacio relativo para realizar mejoras de eficiencia en Salud y mayores espacios para hacer mejoras en Educación secundaria²³ :

Gráfico N°6



23. OECD, Public Spending Efficiency. Disponible en: <https://oecdecoscope.wordpress.com/2016/05/10/public-spending-efficiency-in-the-oecd/>.

Otro desafío para las compras públicas en Chile es el que muestra el análisis de holguras en el presupuesto²⁴ la que, como se observa en la línea [6] de la siguiente tabla, es negativa para todos los períodos proyectados:

Tabla N°9- Proyección presupuesto

	2017 Proyecto de Ley	2018 Proyección	2019 Proyección	2020 Proyección
[1] Total Ingresos Efectivos (*)	36.528.470	39.353.970	41.261.821	43.020.044
[2] Total Gastos Comprometidos (*)	42.212.891	44.541.857	45.573.698	46.459.934
[3] Ingresos Cíclicamente Ajustados(*)	39.595.999	42.042.046	43.304.018	44.510.643
[4] Meta BCA como % del PIB	-1,5	-1,3	-1	-0,8
[5] Nivel de gasto compatible con meta	42.212.891	44.282.276	45.159.847	45.958.018
[6] Diferencia Gasto / Holgura (5)-(2)	0	-259.581	-413.851	-501.916
[7] Diferencia Gasto Millones de US\$		-382	-627	-784
[8] Diferencia Gasto como % del PIB		-0,1	-0,2	-0,3
[9] Balance efectivo compatible con meta (1)-(5)	-5.684.420	-4.928.306	-3.898.026	-2.937.975
[10] Balance efectivo compatible con meta (% del PIB)	-3,3	-2,8	-2,1	-1,5

Fuente: Informe de Finanzas Públicas 2017, página 50.
(*) Cifras en millones de pesos

El cuadro anterior implica que los proyectos y acciones de gobierno que ya están comprometidos para períodos futuros (2018-2020) no son compatibles con la meta de balance estructural²⁵, lo que se espera pueda producir presión sobre los gastos de bienes corrientes (distintos a pago de remuneraciones), esto es, justamente al tipo de gasto que se ejecuta a través de www.mercadopublico.cl. Lo anterior se refuerza con la lectura del cuadro que distingue dentro del gasto proyectado al gasto corriente y el gasto de capital.

24. DIPRES, Informe de Finanzas Públicas 2017, Agosto 2016, página 50.

25. Definiciones y metodologías aquí: <http://www.dipres.gob.cl/572/w3-propertyvalue-16156.html>.

2.2. SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS Y SU RELACIÓN CON LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LOS SISTEMAS DE GOBERNANZA PÚBLICA

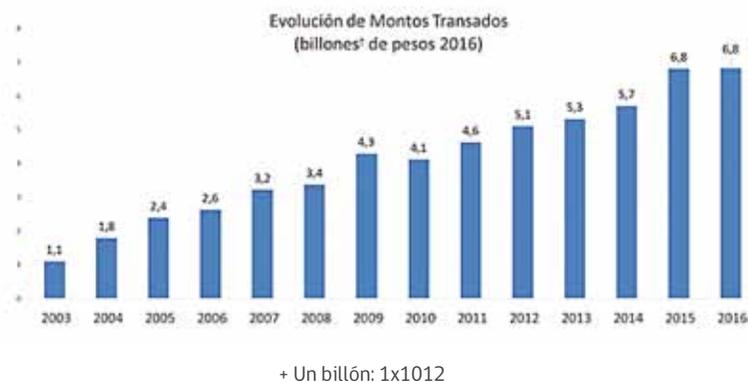
2.2.1. Las Compras Públicas

Las compras públicas de bienes y servicios antes de 2003, cuando entró en vigencia la LCP tenían como actores principales a la DAE, a CENABAST y MOP²⁶, estando las últimas dos entidades en funcionamiento hasta el día de hoy.

La DAE, que dejó de funcionar cuando entró en vigencia la LCP, tenía como objetivo el realizar de forma centralizada “[...] la adquisición, almacenamiento y distribución de todos los elementos necesarios para el funcionamiento de la Administración Pública [...]”²⁷. El proyecto de ley sobre compras públicas propuesto a la Cámara de Diputados en noviembre de 1999 (Boletín 2429-05) dio origen a la DCCP, la que entró en funcionamiento en agosto de 2003 junto con la LCP. El objetivo del Ministerio de Hacienda era “Contribuir a la eficiencia y transparencia en la gestión pública en la adquisición de bienes y servicios”²⁸, mediante la apertura del mercado de las compras públicas²⁹ y la mejora de las capacidades de compra de los funcionarios encargados de las mismas, a los que se juzgaba como probos³⁰ pero carentes de conocimientos en materias específicas requeridas para ejecutar las compras³¹. Así mismo, se consideró que la multiplicidad de reglas de contratación era un obstáculo para lograr los objetivos propuestos.

La entrada en vigencia de la LCP significó también que las compras públicas se realizaran en un sistema electrónico disponible sin costo para todos los usuarios a través de Internet. El gráfico siguiente muestra la evolución de los montos transados en dicho sistema informático desde 2003 a 2016 en pesos chilenos de 2016³², de las compras cubiertas por LCP:

Gráfico N°7-Montos transados en el sistema electrónico de compras (2003- 2016)



26. CEP Chile. https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304093615/refor2_08_meyer.pdf

27. Artículo 1º, ley 4.800. Consecuentemente el Artículo 4º señala que “[...] queda prohibido a toda repartición verificar compras, encomendar la fabricación de materiales y útiles, disponer la ejecución de impresiones o encuadernaciones para el uso fiscal”.

28. Ministerio de Hacienda, Síntesis ejecutiva n°05, Programa ChileCompra, disponible en http://www.dipres.cl/574/articles-15026_doc_.pdf.pdf.

29. A mediados de la década del 90 Chile entró en múltiples alianzas y tratados que contenían capítulos de compras.

30. Datos del Banco Mundial apoyan esta percepción.

31. Como se mostró en la nota anterior, la falta de conocimiento para realizar las compras parecía estar en línea con la ley 4.800 que no permitía la compra descentralizada a los organismos públicos.

32. Montos expresados en pesos de 2016, deflactados. \$1 billón es equivalente a \$1012.

La evolución anterior, desde \$1,1 billón en 2003 a más de \$6,8 billones en 2016, se explica no sólo por el crecimiento de la economía nacional y el crecimiento del presupuesto público como proporción de ésta, sino también por el hecho de que la incorporación de organismos públicos obligados por la LCP fue gradual. Así por ejemplo, en 2003, sólo 350 organismos públicos utilizaron el sistema, en tanto en 2016, todos los servicios públicos (más de 650 organismos de gobierno central y municipios), así como muchos otros organismos que, usando recursos públicos, adscriben voluntariamente al uso de Mercado Público, realizaron sus compras utilizando el Sistema de Información.

La entrada de los Municipios en el sistema de compras de bienes y servicios se materializó completamente en 2005³³, aunque aún subsisten algunas excepciones que se aplican a este sector, como por ejemplo que, a diferencia del gobierno central, los municipios no se encuentran obligados por ley a utilizar los llamados Convenios Marco, aunque pueden utilizarlos si así lo deciden.

La evolución de los montos transados también refleja el efecto del ambiente económico de cada período. Así, con la crisis global de 2008, las compras de 2009 dan cuenta del intento de utilizar el gasto público como un instrumento contracíclico, lo que explica el notable crecimiento de 2009 con respecto a los valores transados en 2008, siendo éste es uno de los más significativos que ha experimentado el sistema desde que se encontraba en funcionamiento, con más de un 25% real de crecimiento, lo que generó además que una importante fracción de proveedores nacionales vieran las compras públicas como un medio para sustituir las ventas que perdían en el sector privado. Esto a su vez puede explicar el fuerte aumento de proveedores transando en el período, los que pasaron de 83.000 a 95.000, aproximadamente³⁴.

En el contexto de los países de la OECD³⁵, las compras públicas representan en promedio el 12,1% del PIB de esos países³⁶. En Chile, si se toman las cifras de la figura anterior, las compras representarían cerca del 4,2% del PIB³⁷. Sin embargo, las compras públicas que se muestran en esa figura no contienen los valores de obras públicas realizadas por MOP y MINVU ni de las empresas públicas, las cuales sí deben ser contabilizadas si es que se utiliza la definición de la OECD³⁸

Si se consideran los presupuestos del MOP y MINVU y de las empresas públicas de Chile y se suman a los valores de las transacciones de las compras cubiertas por la LCP, se obtiene el resultado que se muestra en el siguiente gráfico³⁹:

33. Un decreto del Ministerio de Hacienda (número 638, del 7 de Julio de 2004) que complementa la LCP fija la entrada gradual de los Municipios al ámbito de la ley de Compras, fijando en 6 meses el período de uso voluntario de los Municipios. Incluso ciertas concesiones como la recolección de residuos domiciliarios, a partir de 2012 deben materializarse utilizando www.mercadopublico.cl.

34. Proveedores transando se definen como proveedores distintos que en los últimos 12 meses han enviado ofertas o han recibido órdenes de compra.

35. OECD Government at a Glance 2015.

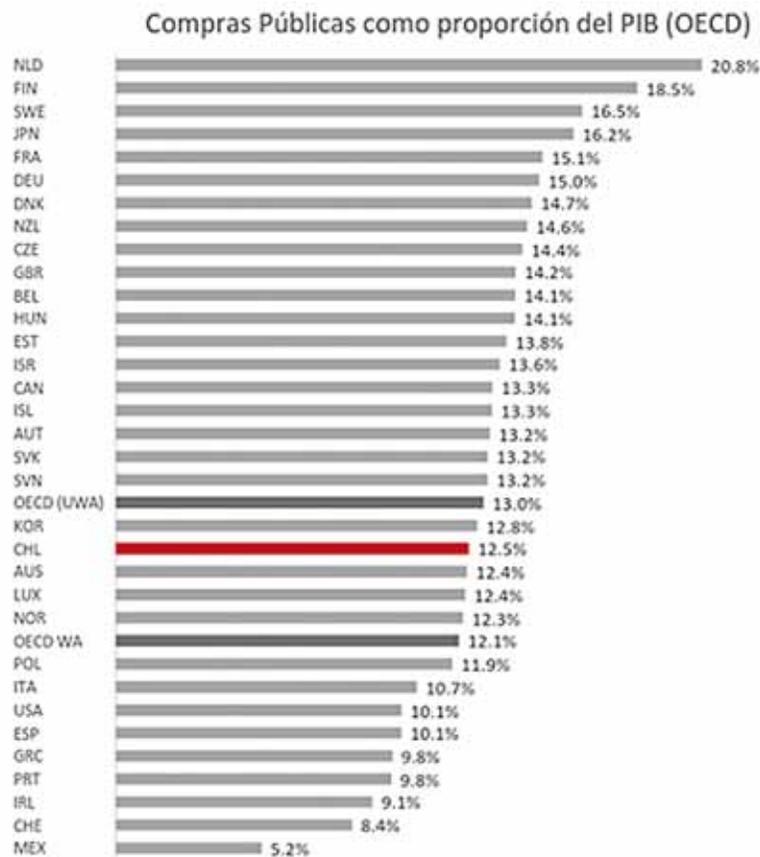
36. Mediana: 13,2%.

37. La comparación no es, sensu stricto, realizable, debido a que el PIB (de acuerdo al FMI, Manual de Finanzas Públicas, versión 2001) representa valores devengados, en tanto, los montos que se presentan en este informe (correspondientes a las compras públicas cubiertas por la LCP) son compromisos, los cuales son anualizados utilizando como criterio el año de generación del mismo.

38. "Public procurement refers to the purchase by governments and state-owned enterprises of goods, services and works [...]".

39. Por lo tanto, los datos de Chile presentados en este gráfico deben ser tomados solamente como referencia a fin de obtener un acercamiento al orden de magnitud del universo estimado para las compras públicas de acuerdo a la OCDE y no representan los datos oficiales de lo que se considera el sistema de compras públicas de Chile.

Gráfico N°8



2.2.2 Opción/Definición del Modelo Normativo

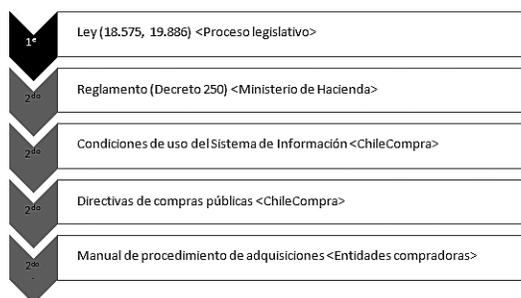
En el caso chileno, la estructura del marco regulatorio que reglamenta las compras públicas se ha configurado de tal manera que conviven diversas normas y disposiciones provenientes de distintas fuentes. Así, en Chile se distingue claramente entre leyes, reglamentos y documentos administrativos, verificándose la existencia de un orden de precedencia establecido que busca evitar las incoherencias en su aplicación. Es por ello que existen instrumentos normativos de distinto nivel donde, si bien existe una ley que regula de manera general las compras públicas, gran parte de las materias se regulan en cuerpos reglamentarios o administrativos, los que otorgan una mayor flexibilidad para introducir cambios, sin desarrollar un procedimiento demasiado largo como sería realizar un cambio a una ley. Lo anterior permite que el Sistema de Compras se pueda adaptar a las necesidades de cambio de manera más dinámica y flexible a que si los cambios pasaran necesariamente por una modificación legal.

Específicamente, el modelo normativo por el que Chile optó en Compras Públicas consiste en regular las materias relacionadas dando preferencia al uso de normas de segundo nivel (o segundo orden, en la terminología OECD), esto es, una utilización de normas reglamentarias, condiciones de uso y directivas.

Así, bajo esta definición, se utilizan las leyes para exponer las estructuras y los principios clave del sistema de compras, y se relegan los detalles de aquellos al reglamento, el que a su vez se perfecciona mediante el establecimiento de los Términos y Condiciones de Uso del Sistema de Información, y por las directivas (documentos que dan orientación y recomendaciones sobre mejores prácticas, emitidas por ChileCompra).

Por otro lado, cabe señalar que el Reglamento requiere que ciertas materias sean definidas por los propios Organismos Públicos a través de manuales internos de adquisiciones, otorgando aún mayor flexibilidad a determinados aspectos relativos a las contrataciones. A modo de resumen, el siguiente esquema refleja la estructura normativa antes descrita, señalando algunos de los cuerpos normativos más importantes relacionados a las compras públicas (definidas por la LCP), y quién es el encargado de modificarlas:

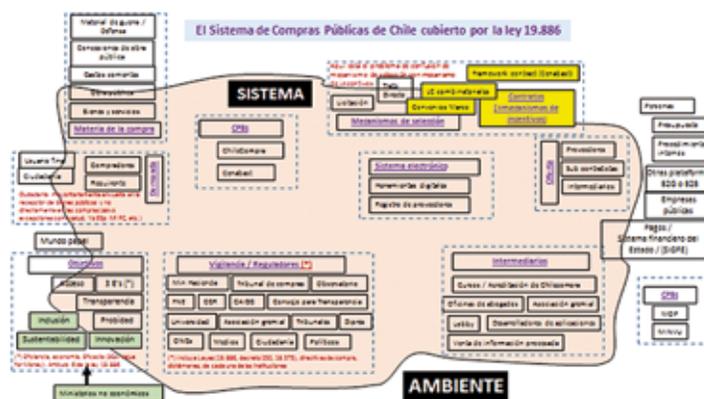
Figura N°4- Estructura normativa del Sistema de Compras Públicas de Chile



2.2.3 El Sistema de Compras Públicas

El sistema de compras públicas, en el contexto del presente estudio, es el conjunto de instituciones (normas), organismos públicos, prácticas y objetivos cubiertos por la LCP. El siguiente diagrama intenta reflejar el sistema antes descrito:

Figura N°5



Del diagrama anterior se desprenden los elementos que se encuentran fuera del sistema, como por ejemplo, las compras de obras públicas realizadas por MOP y MINVU⁴⁰, las compras de bienes y servicios realizadas por empresas públicas, y la gobernanza del sistema de compras públicas (la Política de Compras Públicas)⁴¹. Se presenta a continuación una discusión sobre algunos de los elementos del sistema:

2.2.3.1 Centralized Purchasing Body (CPB)

La OECD define a los CPB u Órganos de Compra Centralizados como aquellos organismos que realizan alguna de las siguientes labores⁴²:

- i) Adquiere bienes y servicios para una o más autoridades de compra (esto es, el CPB compra por terceros);
- ii) Adjudica contratos públicos de obras, bienes y servicios para una o más autoridades de compra; o,
- iii) Celebra acuerdos marco relativos a obras, bienes o servicios destinados a uno o más poderes adjudicadores.

De acuerdo a lo anterior, puede concluirse que en Chile al menos hay tres autoridades de contratación que calzan con el concepto: La DCCP (ChileCompra), la Central Nacional de Abastecimiento (CENABAST) y los Ministerios de Obras Públicas (MOP) y de Vivienda y Urbanismo (MINVU)

1) DCCP (ChileCompra)⁴³: Tiene entre algunas de sus funciones las siguientes: a) asesorar, b) licitar la operación del sistema electrónico, c) suscribir convenios con otras entidades públicas para obtener información relevante, d) licitar convenios marco, e) comprar por terceros, f) mantener el registro de contratistas del estado, g) establecer las políticas y condiciones de uso de los sistemas de información.

2) Central de Abastecimiento (CENABAST): Gestiona los procesos de compra de fármacos e insumos de salud mandados por el Ministerio de Salud, Subsecretaría de Redes Asistenciales, Subsecretaría de Salud Pública, Fondo Nacional de Salud, Servicios de Salud, Municipalidades y Corporaciones Municipales, y en general por las entidades que se adscriban al Sistema Nacional de Servicios de Salud para el ejercicio de acciones de salud.

3) MOP y MINVU: Fuera del alcance del presente estudio.

2.2.3.2 Vigilancia y regulación

Los principales actores de las compras encargados de vigilancia formal del sistema son:

1) La Contraloría General de la República (CGR): encargada de velar por la legalidad de los actos administrativos, interviene de forma relevante en las compras públicas mediante el control ex ante y ex post de las compras (toma de razón, auditorías)⁴⁴, los dictámenes y las investigaciones especiales.

2) Ministerio de Hacienda: encargado de a) definir la política de compras públicas⁴⁵ y b) realizar la supervigilancia de ChileCompra, además de coordinar la acción de otros actores relevantes en el sistema de las compras públicas, como DIPRES.

40. No así las obras públicas que hacen organismos como Municipios u Hospitales.

41. Por ejemplo, en la Federal Acquisition Regulation (FAR) los que administran las policy de compras se encuentran definidos en las propias FAR.

42. OECD, Government at a Glance 2015, p. 142.

43. Ver Pilar II, indicador 5b hablan de las funciones que, entre otros, se encarga a ChileCompra. Las funciones se encuentran en el Artículo 30° de la LCP.

44. OECD, Chile's Supreme Audit Institution. Enhancing Strategic Agility and Public Trust (2014).

45. Artículo 19°, ley 18.575. En contraste, la Dirección de Compras y Contratación Pública sólo establece “[...] las políticas y condiciones de uso de los sistemas de información y contratación electrónicos o digitales que se mantengan disponibles”, de acuerdo al artículo 30° de la LCP.

3) Dirección de Presupuestos (DIPRES): Organismo técnico encargado de velar por una asignación y uso eficiente de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión. Tiene, además, la función principal en la evaluación de la calidad del gasto de programas y organismos públicos.

4) Tribunal de compras públicas (TDC): sus funciones son el “conocimiento y resolución de las demandas de impugnación que se deduzcan contra: a) Actos u omisiones ilegales o arbitrarios, ocurridos en procedimientos administrativos de licitación en que puedan incurrir los organismos públicos regidos por la LCP y que tengan lugar entre la aprobación de las bases de la respectiva licitación y su adjudicación, ambos inclusive, y b) La decisión de la Dirección de Compras y Contratación Pública de rechazar o aprobar la inscripción de un proveedor en el Registro de Contratistas que lleva dicha dirección”.

Un actor informal⁴⁶, que tiene un rol en la vigilancia del sistema es el observatorio:

5) Observatorio de ChileCompra⁴⁷: es una unidad interna de la DCCP especializada en la vigilancia de las compras públicas. Tiene como foco principal promover un estándar de calidad y buenas prácticas en los procesos que realizan los organismos públicos y dar las alertas de comportamientos anómalos. Tiene tres líneas de acción: i. Acciones Preventivas, ii. Acciones Proactivas y iii. Acciones Reactivas. La primera se refiere a la labor de difundir información de forma de dar a conocer las mejores prácticas en las compras. La segunda consiste en apoyar a los organismos públicos mediante la detección de omisiones, errores, o prácticas que podrían derivar en irregularidades en las compras públicas y entregando las alertas correspondientes. La tercera hace referencia a la gestión de los canales de comunicación con los agentes que intervienen en el mercado de las compras públicas a través de la gestión de los reclamos, estudiando y derivando –cuando corresponde– las denuncias.

2.2.3.3 Mecanismos de compra

De acuerdo a la LCP, los mecanismos disponibles para adquirir los bienes y servicios que requieren el sector público son los siguientes cuatro⁴⁸:

1. Licitación pública⁴⁹: se trata de la forma general de adquirir bienes y servicios⁵⁰. Son los procesos de llamado (público o abierto y privado o de lista corta) a recibir ofertas de acuerdo a las necesidades y preferencias de los organismos compradores. La forma en que los organismos públicos establecen su preferencia queda plasmada en las bases de licitación que son publicadas en el Sistema de Información. La ley y reglamento de compras determinan que deben utilizarse varios criterios (lo que suele denominarse “scoring auctions” (Asker & Cantillon, 2008)), donde el puntaje de las propuestas (bids) se obtiene a partir de la valoración de atributos, tanto monetarios como no monetarios⁵¹. La forma general de los criterios determina que el Puntaje Oferta = $(\alpha * \text{Precio}) + (\beta * \text{Calidad})$, donde $\alpha + \beta = 1$ y $\alpha, \beta > 0$.

1. Trato directo: Tanto la ley 18.575 como la LCP y el RCP exponen las condiciones bajo las cuales es posible la compra vía trato directo. En primer lugar están las razones referidas al monto de la contratación (inferiores o iguales a 10 UTM) y condiciones especiales que rodean a la compra (emergencia, urgencia o imprevisto, entre otros). También se encuentran las

46. Esto es, no por fuerza de la ley.

47. Ver <http://observatorio.chilecompra.cl/>.

48. Para detalles de la norma, ver Pilar I, Indicador 1, Sub indicador 1b, criterio a).

49. Lo dicho aplica para licitaciones privadas, excepto que éstas son un recurso posterior a la licitación pública.

50. Artículo 8º bis, ley 18.575.

51. Ver Pilar I, Indicador 1, Subindicador 1f, criterio b).

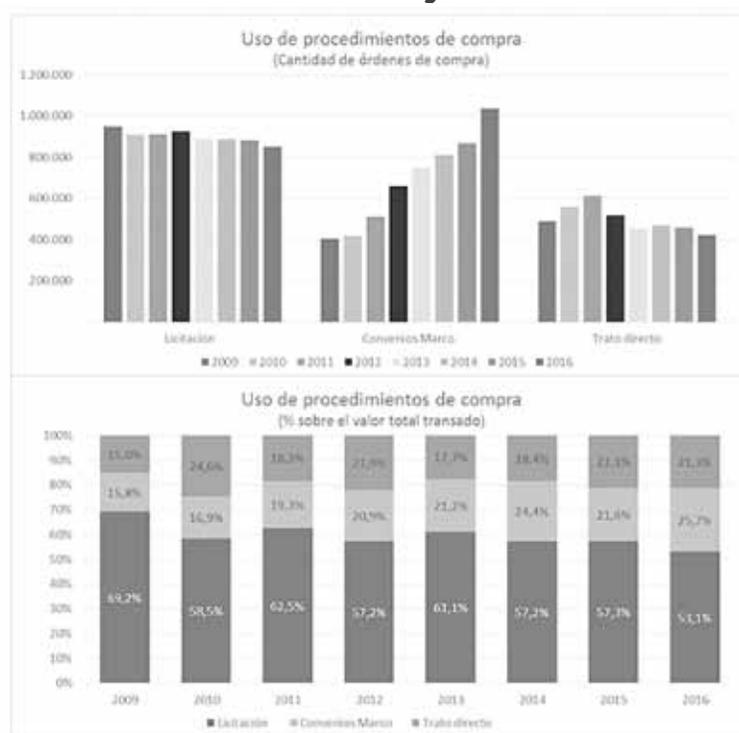
razones de orden económico (excepción de 100 UTM) y falta de competencia real (proveedor único o dueño de derechos). En los anexos se puede ver el detalle de excepciones de la ley y su Reglamento.

2. Convenios marco: ChileCompra “adjudica” mediante una licitación pública a proveedores para que éstos puedan ofrecer sus bienes y servicios ofertados a través de un catálogo electrónico en el Sistema de Información que se denomina Tienda ChileCompra Express⁵². Para el comprador, esto significa que puede comprar los bienes y servicios sin realizar una licitación y los proveedores pueden vender sin tener que realizar ofertas para cada venta potencial, lo que disminuye de forma considerable los costos de transacción y el red tape asociado a las compras.

Otros mecanismos de compra son usados de forma aislada por algunos grandes compradores o por organismos especializados en mercados específicos en el sistema. Por ejemplo, muchas de las licitaciones de alimentos para establecimientos educacionales primarios que lleva a cabo la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) consideran el uso de subastas combinatoriales⁵³, y muchas de las compras de medicamentos y otros insumos de la salud que realiza CENABAST se hacen utilizando un mecanismo económico denominado Framework Contracts⁵⁴.

El siguiente panel muestra el uso de los diferentes procedimientos de compra disponibles de forma universal en el sistema de compras públicas, tanto en términos de cantidad (gráfico superior) como de valor (gráfico inferior):

Gráficos N°9 y N°10



52. Disponible en <http://www.mercadopublico.cl/Home/Contenidos/TiendaBuscador/>.

53. Una explicación de su funcionamiento y beneficios se encuentra en el siguiente paper: Epstein,R.,Henríquez, L.,Catalán,J.,Weintraub, G.Y., Martínez,C. (2002). A combinational auction improves school meals in Chile. Interfaces, 32(6), 1-14.

54. Al modo de cómo entiende este mecanismo económico en el CONSIP de Italia, esto es, con fuerte competencia por hacerse del mercado.

Los tratos directos han disminuido en el curso desde 2011 en adelante principalmente debido a la mejora de medidas de control por parte de ChileCompra así como también por la mayor disponibilidad de bienes y servicios disponibles a través de los convenios marco. En el caso de las licitaciones, éstas disminuyeron en 2010 debido a que en 2009 se introdujo una modificación para que compras por debajo del umbral de 10 UTM se utilizaran tratos directos con 3 cotizaciones. Eso hizo subir el uso de tratos directos de ese segmento hasta que se aplicó el control antes descrito.

La estimación de la participación de mercado sobre los montos comprometidos de cada año, de acuerdo al tamaño del proveedor, se muestra en la siguiente tabla:

Tabla N°10- Porcentaje de participación de mercado sobre montos transados, de acuerdo a tamaño de empresa

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Mipe+	33%	37%	36%	40%	40%	42%	44%	44%	45%	45%
Mediana	15%	16%	14%	15%	17%	16%	14%	14%	15%	15%
Grande	51%	47%	50%	45%	43%	42%	41%	42%	40%	40%

+ Micro y pequeña empresa. En el caso de personas naturales son clasificadas como empresas micro.
Fuente: Data warehouse ChileCompra

Las empresas MIPE (micro + pequeñas) alcanzan en el Sistema de Información un nivel de participación de mercado muy superior a la que alcanzan en la economía nacional chilena. De acuerdo a datos del Servicio de Impuestos Internos (SII), en la economía nacional, las empresas micro y pequeña representan menos del 10% de las ventas totales del país (SII, 2015), lo que indica, por las razones que fuere⁵⁵, comparativamente los proveedores de menor tamaño tienen un gran éxito en el mercado de las compras públicas.

Otra forma de medir el éxito de los proveedores de acuerdo a su tamaño, es considerar su tasa de éxito, esto es, la cantidad de adjudicaciones que logran dividido por la cantidad de intentos por adjudicar (ofertas), que se muestra en la siguiente tabla:

Tabla N°11- tasa de éxito de las ofertas, de acuerdo al tamaño del proveedor

Tamaño	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Grande	536.083 + 179.324 ++ (33,5%) +++	470.105 160.824 (34,2%)	528.638 175.736 (33,2%)	482.809 153.378 (31,8%)	452.092 141.425 (31,3%)	413.561 131.157 (31,7%)	342.199 111.261 (32,5%)	268.372 91.875 (34,2%)	236.093 83.172 (35,2%)	181.988 67.454 (37,1%)
Mediana	302.610 79.696 (26,3%)	268.640 74.758 (27,8%)	293.434 79.275 (27,0%)	268.197 66.017 (24,6%)	249.237 61.299 (24,6%)	223.829 57.166 (25,5%)	181.862 48.571 (26,7%)	150.896 42.432 (28,1%)	164.939 42.401 (25,7%)	112.428 33.926 (30,2%)
Pequeña	810.344 169.116 (20,9%)	763.559 166.187 (21,8%)	796.378 168.614 (21,2%)	680.514 137.027 (20,1%)	641.423 127.468 (19,9%)	587.644 119.380 (20,3%)	524.828 106.683 (20,3%)	471.787 93.834 (19,9%)	385.529 84.881 (22,0%)	312.289 69.698 (22,3%)

55. Hay diferencias significativas entre los dos mercados, por ejemplo, la presencia de la gran minería en la economía nacional. Por otra parte en Burr et al. (2017) Challenges in Chilean e-procurement system: A Critical Review in Digital Governance and E-Government Principles Applied to Public Procurement, se muestra comparativamente el grado de ausencia de barreras a la entrada que tienen los proveedores de menor tamaño en el sistema chileno cubierto por la LCP.

Micro	684.617 138.232 (20,2%)	691.818 151.306 (21,9%)	838.951 172.393 (20,5%)	791.734 155.227 (19,6%)	857.418 158.509 (18,5%)	843.471 156.408 (18,5%)	776.886 142.726 (18,4%)	631.861 13.3742 (21,2%)	525.257 122.581 (23,3%)	421.969 102.732 (24,3%)
Total general	2.333.654 566.368 (24,3%)	2.194.122 553.075 (25,2%)	2.457.401 596.018 (24,3%)	2.223.254 511.649 (23,0%)	2.200.170 488.701 (22,2%)	2.068.505 464.111 (22,4%)	1.825.775 409.241 (22,4%)	1.522.916 361.883 (23,8%)	1.311.818 333.035 (25,4%)	1.028.674 273.810 (26,6%)

+ Cantidad de ofertas
 ++ Cantidad ofertas adjudicadas
 +++ Porcentaje de éxito = ++ / +

Curiosamente las tasas de éxito de las entidades calificadas como microempresa han mantenido de forma sostenida niveles de éxito superiores a los de la pequeña empresa, sin embargo, persiste una diferencia importante de más de 10 puntos porcentuales si se las compara con las empresas grandes.

La tasa de éxito de los proveedores ha demostrado ser una medida correlacionada con la satisfacción de los proveedores con el funcionamiento del Sistema de Información aunque otros estudios sobre percepción de la calidad de servicio brindada por los servicios de ChileCompra muestra que el nivel de involucramiento de los usuarios con el sistema también es una explicación posible de los niveles de satisfacción que tienen con el sistema.

La siguiente tabla muestra en número y proporción, los proveedores que han recibido órdenes de compra, de acuerdo al tamaño de los mismos. Como se observa, las proporciones han sido relativamente estables desde 2008 en adelante, representando los proveedores MIPE más del 92% de los adjudicados (recibiendo órdenes de compra) por año.

Tabla N°12- Cantidad de proveedores recibiendo órdenes de compra, de acuerdo a tamaño por año

Tamaño	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Grande	2.408 (4,0%) +	2.403 (3,8%)	2.354 (3,5%)	2.394 (3,4%)	2.318 (3,2%)	2.217 (3,1%)	2.130 (2,9%)	2.056 (2,8%)	2.063 (2,7%)	1.982 (2,6%)
Media-na	3.766 (6,3%)	3.808 (6,1%)	3.949 (5,8%)	4.024 (5,7%)	3.864 (5,3%)	3.975 (5,5%)	3.825 (5,3%)	3.780 (5,1%)	3.840 (5,0%)	3.777 (4,9%)
Pequeña	13.866 (23,3%)	13.884 (22,1%)	14.462 (21,3%)	14.831 (20,9%)	14.578 (20,1%)	14.883 (20,5%)	14.809 (20,3%)	14.867 (20,1%)	15.322 (20,0%)	15.023 (19,4%)
Micro	39.510 (66,3%)	42.794 (68,0%)	47.131 (69,4%)	49.578 (70,0%)	51.723 (71,4%)	51.396 (70,9%)	52.052 (71,5%)	53.268 (72,0%)	55.472 (72,3%)	56.299 (73,0%)
Total	59.550 (100%)	62.889 (100%)	67.896 (100%)	70.827 (100%)	72.483 (100%)	72.471 (100%)	72.816 (100%)	73.971 (100%)	76.697 (100%)	77.081 (100%)

+ Porcentaje columna entre paréntesis
 Fuente: Data warehouse ChileCompra

Como se señaló anteriormente, modificaciones legales, así como el incremento del mecanismo de compra llamado convenios marco pueden explicar la disminución de licitaciones, como también la modificación de 2009 destinada a facilitar las compras menores a 10 UTM las que se pueden hacer por trato directo (con tres cotizaciones).

La alta participación de las MIPES⁵⁶ ha significado que actores de la sociedad civil como CONFEDECH hagan reconocimientos continuos a la labor de ChileCompra en esta materia.

2.2.3.4 Sistema Electrónico

Una de las innovaciones que incorporó la LCP fue la creación de un sistema electrónico de compras. Este sistema electrónico evolucionó en el tiempo abarcando cada vez más partes del proceso de compra y un registro oficial de proveedores del Estado.

1. Herramientas digitales (funcionalidades disponibles en el Sistema de Información de las Compras Públicas a través de la plataforma transaccional www.mercadopublico.cl): la LCP⁵⁷ señala que “Los organismos públicos regidos por esta ley deberán cotizar, licitar, contratar, adjudicar, solicitar el despacho y, en general, desarrollar todos sus procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras a que alude la presente ley, utilizando solamente los sistemas electrónicos o digitales que establezca al efecto la Dirección de Compras y Contratación Pública”. La tabla disponible en Government at a Glance 2015 que muestra las herramientas electrónicas que se encuentran disponibles a través del Sistema de Información sigue siendo adecuada para describir las funcionalidades disponibles en 2017. Chile se encuentra en todas las funcionalidades en la columna “Mandatory and Provided”, excepto en “envío electrónico de facturas” y “Administración ex post del contrato” que no son provistos, pero actualmente están siendo abordados con sendos proyectos. Adicionalmente, el Sistema de Información entrega una funcionalidad completa para operar los convenios marco e información de inteligencia de negocios muchas de las cuales se encuentran en formato de Open Data⁵⁸.

2. ChileProveedores (Registro Nacional de Proveedores⁵⁹): En este registro se inscriben todas las personas naturales y jurídicas, chilenas y extranjeras, que no tengan causal de inhabilidad para contratar con los organismos del Estado. Su objetivo es facilitar la participación de los proveedores en el mercado de la compras públicas y disminuir los costos de transacción tanto de compradores como de proveedores digitalizando procesos, disponiendo dicha documentación en línea y maximizando el uso de documentos e información estandarizada.

2.3 EVALUACIONES DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS Y DIRECCIÓN CHILECOMPRA

En los últimos nueve años, el Sistema de Compras Públicas chileno ha sido objeto de múltiples evaluaciones, cada una de ellas con distintos objetivos y utilizando diferentes metodologías, pero todas tendientes a identificar sus fortalezas y los espacios de mejora en las áreas de interés. Los principales aspectos de estas evaluaciones son presentados a continuación.

2.3.1 Evaluación del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas – Country Procurement Assessment Review (CPAR), 2008

Entre fines del 2007 y el año 2008 el Gobierno de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desarrollaron una evaluación al Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas de Chile, a fin de medir el nivel de desarrollo en que se encontraba el país en esta materia, así como las posibilidades de mejora que en base a esta metodología estandarizada se pudieran identificar. Los resultados de este estudio fueron revisados en última instancia por el Banco Mundial.

56. Comparada con la economía nacional.

57. Artículo 18°, LCP.

58. Los servicios de información disponibles son www.analiza.cl, www.datosabiertoschilecompra.cl y una funcionalidad que permite tener datos mediante el uso de APIs.

59. Artículos 16° y 17°, LCP.

La herramienta de evaluación utilizada fue una metodología creada por la OCDE/CAD, versión 2006, la cual se basa en un conjunto de indicadores y estándares que permiten una revisión integral del sistema de compras públicas bajo una 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.

Los resultados de la evaluación concluyeron que Chile contaba con un Sistema de Compras y Contrataciones Públicas robusto, electrónico, moderno y eficiente, a través del cual se realizaban transacciones de la mayor parte de las compras y contrataciones públicas del país. Estos resultados se expresan en el siguiente gráfico, el cual resume la caracterización del nivel de desempeño evaluado para cada uno de los cuatro pilares de la metodología CPAR, en base a la calificación de cada indicador y sub indicador que los componen.

Gráfico N°11- Nivel de desempeño evaluado para cada uno de los cuatro pilares de la metodología CPAR 2008



En concreto, los niveles de cumplimiento para cada pilar entregan los siguientes resultados:

Tabla N°13- Nivel de cumplimiento por pilar CPAR 2008

PILAR	RESULTADO	INTERPRETACIÓN
Marco Legal y Regulatorio	2,5	Requiere mejoras
Marco Institucional	2,9	Cumple satisfactoriamente
Prácticas de Mercado	2,8	Cumple satisfactoriamente
Integridad y Transparencia	2,7	Requiere mejoras

Marco Legal y Regulatorio

El marco legal y regulatorio, en el contexto de la estructura legislativa chilena, se evaluó como satisfactorio para las necesidades de garantizar transparencia, igualdad de oportunidades, eficiencia y seguridad a todas las partes involucradas en los procesos de compra y contrataciones. No obstante, se identificó la necesidad de actualizar y consolidar el marco de las adquisiciones en la LCP, 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.

Marco Institucional

En la institucionalidad del Sistema de Compras Públicas se observaron significativos avances respecto a la distribución de roles y responsabilidades entre los servicios compradores, la DCCP – organismo que administra el Sistema de Compras, la CGR y otros actores relevantes. Respecto de la integración de sistemas, se planteó como pendiente consolidar la relación entre los sistemas de compras de los servicios y los sistemas de gestión presupuestaria; en particular, el SIGFE.

Prácticas de Mercado

Respecto a las prácticas que se dan en el mercado público, se valoró que la incorporación de la modalidad de contrato marco haya simplificado las operaciones, con los consiguientes ahorros transaccionales y no fuese obstáculo para la incorporación masiva de pequeñas empresas en diversos rubros de compras y contrataciones. En este sentido, se reveló un alto nivel de confianza en que las operaciones de los organismos públicos fuesen ejecutadas en condiciones de normalidad.

En el caso de las Obras Públicas, se reconoció la existencia de una estructuración aceptada por la industria, en la que participan empresas locales, extranjeras, consorcios mixtos y multinacionales, tanto en las contrataciones convencionales como en concesiones, lo que daba cuenta de la apertura y adecuada información sobre las oportunidades de negocio que se generan. Al momento de la evaluación, se discutía un borrador de proyecto legal que incluía las obras públicas en la Ley de Compras.

Por su parte, la selección y contratación de servicios de consultoría era el área que requería de mayor actualización para salvar dificultades en los criterios de selección distintos al precio, como calidad u otros, asunto que no se encontraba normado adecuadamente, particularmente para los criterios de solicitud, monto y oportunidad para las garantías de seriedad y fiel cumplimiento.

Respecto de la capacitación entregada por la Dirección ChileCompra, entendida como la instrucción en la operación de una tecnología dentro de un conjunto de normas y reglamentos, los resultados indicaban que los conocimientos adquiridos, expresados como competencias y la satisfacción de los alumnos, aún estaban sujeto a mejoras para responder a las necesidades efectivas de los usuarios compradores, existiendo aún trabajo pendiente en esta área.

Integridad y Transparencia

Tanto de la plataforma electrónica y el cuerpo legal en que se basa el sistema son coherentes entre sí, entregando las garantías adecuadas respecto de la integridad de las operaciones allí realizadas y cumpliendo también con los estándares esperados de integridad y seguridad de la información.

Las principales mejoras identificadas en este aspecto son 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, y establecer un plan formal de capacitación integral en labores de control que considere labores de fortalecimiento en los procesos de auditoría propiamente tal.

Adicionalmente en la materia, se recomienda 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 y, sin perjuicio de la jurisprudencia existente, ordenar la materia mediante la emisión de directivas específicas sobre probidad, fraude y corrupción.

2.3.2. Comisión de Perfeccionamiento de las Compras Públicas, 2013

La Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2013, en su artículo 26, dispuso la creación de una comisión técnica transversal para que, "en el plazo de seis meses, elabore un diagnóstico y proponga medidas que sirvan de base para el perfeccionamiento del Sistema de Compras Públicas, particularmente en materia de licitaciones, adaptándolo a las mejores prácticas internacionales".

Esta Comisión revisó, en ocho reuniones de trabajo, seis focos de mejora del Sistema, los que se detallan a continuación:

- Cobertura del Sistema: a través de este foco se analizaron tanto las instituciones afectas al sistema de Compras Públicas vigente, así como aquellas excluidas, y las clases de contratos que se realizan a través de éste, identificando en ambos casos nuevas instituciones y/o ámbitos de contratación pública a incorporar.
- Institucionalidad: con este foco se revisaron las Instituciones y los sectores que conforman el Sistema de Compras Públicas, analizando su suficiencia y eficiencia para el actual modelo, así como espacios de mejora de las mismas.
- Procedimientos: se revisaron los actuales procedimientos de compra -convenio marco, licitación pública, licitación privada y trato directo- con el fin de identificar las eventuales vulnerabilidades de estos procedimientos y las mejoras que permitirían robustecer los procesos vigentes.
- Gestión de Compradores: considerados como actores y operadores relevantes del Sistema de Compras Públicas, los organismos compradores y sus acciones sobre el Sistema fueron revisados a través de este foco de mejoras.
- Gestión de Proveedores: por su parte, los proveedores del Estado y su comportamiento en el Sistema fueron revisados a través de este foco, identificando iniciativas tendientes a mejorar la gestión de los mismos.
- Ciclo de Abastecimiento: finalmente, se abordó el ciclo de abastecimiento, analizando el alcance de éste que es cubierto electrónicamente en el Sistema de Compras Públicas e identificando iniciativas tendientes a abarcar la totalidad de este ciclo, desde la planificación de compras hasta la gestión de pago de las mismas.

En cada uno de los seis focos de mejora se efectuó un diagnóstico y se analizaron las propuestas de mejora, que se expresaron en 34 iniciativas. Las iniciativas formuladas apuntaron a aumentar la cobertura del Sistema de Compras Públicas, así como perfeccionar los procedimientos de compra con las mejores prácticas en contratación pública, se planteó considerar un ciclo de abastecimiento más amplio, que abarque desde la planificación de las compras de un organismo público hasta la gestión de pago de las compras realizadas a través de este sistema, así como una mejor gestión de los organismos compradores, y también de los proveedores que transan a través de www.mercadopublico.cl; todo ello sustentado en una institucionalidad que acompañe a este modelo y permita resguardar la transparencia y probidad del Sistema de Compras Públicas chileno.

Entre las iniciativas más relevantes identificadas se encuentra la incorporación de obras públicas al Sistema, lo que permitiría pasar de US\$ 9.100 millones transados durante el año 2012 a un estimado de US\$ 14.000 millones.

El detalle de las iniciativas resultantes se presenta a continuación:

Tabla N°14- Iniciativas formuladas por Comisión de Perfeccionamiento de las Compras Públicas, 2013

Foco	Iniciativa
Cobertura del Sistema	1. Incorporar Compras y Contratación de Obra Pública al Sistema de Compras Públicas, Ley 19.886 2. Incorporar al Sistema de compras públicas a entidades del Sector Público, corporaciones municipales, personas jurídicas receptoras de fondos públicos y entidades regidas por ley 20.285 3. Reducir alcance de las compras reservadas de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad
Institucionalidad	4. Institucionalizar el Observatorio de Compras Públicas 5. Aumentar el número de audiencias del Tribunal de Contratación Pública 6. Evaluar en profundidad el actual modelo del Tribunal de Contratación Pública
Procedimientos	7. Establecer la obligatoriedad del uso preferente de Convenio Marco a los Municipios más grandes (47) 8. Incorporar obligación de publicar informe o acta de evaluación 9. Aumentar el plazo de postulación en procesos de altos montos 10. Estandarizar bases de licitación y contratos tipo 11. Establecer parámetros objetivos para la elaboración de nuevos convenios marco 12. Restringir solicitud de garantías de seriedad de la oferta y cumplimiento del contrato 13. Diversificar los instrumentos en garantía 14. Incorporar obligación de hacer análisis de precios y costos en los procesos de licitación 15. Restringir las renovaciones de contratos 16. Relevar el deber general de abstención en contratación pública 17. Incorporar la separación de las funciones de compra, a través de la delimitación de responsabilidad 18. Precisar en el RCP el concepto de proveedor único, como causal justificante para utilizar procedimiento excepcional de contratación 19. Promover regulación de servicios personales especializados a los concursos de arquitectura 20. Incorporar Toma de Razón a los procesos de compra de altos montos (sobre 5000 UTM) que realizan Municipios 21. Implementar Comités de Compras Públicas para revisión de Compras Complejas en cada Subsecretaría

Gestión de Compradores	22. Asesorar a los organismos públicos a través de la implementación de un programa de apoyo. 23. Reconocer normativamente la necesidad de acreditación por parte de los usuarios compradores de acuerdo a tipo de usuario y tipo de compra. 24. Implementar controles internos, gestionados en cada Servicio, para minimizar riesgos 25. Incorporar dentro de la normativa de contratación requisitos adicionales para las Comisiones Evaluadoras 26. Promover pagos parciales contra entregables
Gestión de Proveedores	27. Bloquear en el portal a empresas condenadas por prácticas antisindicales 28. Implementar mecanismo de evaluación, calificación de proveedores e historial de su comportamiento contractual 29. Implementar programa de retención y consolidación de proveedores 30. Implementar programa de captación de proveedores en los rubro-región menos competitivos 31. Modernizar la aprobación y firma de contratos y resoluciones asociadas 32. Revisar procedimiento sancionatorio, limitar la aplicación de multas 33. Incorporar obligación de publicar información del comportamiento de proveedores
Ciclo de Abastecimiento	34. Disponibilizar herramientas que completen el Ciclo de Abastecimiento y apoyen la gestión de los Organismos Públicos que operan a través de mercadopublico.cl

2.3.3. Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, 2015

En marzo del año 2015, la Presidenta Michelle Bachelet anunció la creación del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, cuyo objetivo fue “proponer un nuevo marco normativo, que permita el cumplimiento efectivo de los principios éticos, de integridad y transparencia, en sus aspectos legales y administrativos, para lograr el eficaz control del tráfico de influencias, prevención de la corrupción y de los conflictos de interés en los ámbitos de los negocios, la política y el servicio público, así como en la relación entre éstos”.

El Consejo estuvo conformado por 15 profesionales del más alto nivel y con amplio reconocimiento, el que además contó con la colaboración de expertos internacionales para abordar temas específicos. Para el desarrollo de esta labor, al Consejo se le concedió plena autonomía para desplegar su función, la que fue desarrollada en el Palacio de La Moneda, a fin de resaltar la importancia de su trabajo.

Las propuestas desarrolladas tienen el propósito principal de fortalecer la democracia del país sobre la base de partidos políticos sólidos, de una nueva regulación del financiamiento de la política y de un fortalecimiento de la transparencia de la función pública y de los mecanismos del control ciudadano, así como de la eficacia en la fiscalización y regulación del

sector privado. Estas propuestas se enmarcan en cinco áreas: Prevención de la Corrupción, Regulación de los Conflictos de Interés, Financiamiento de la Política para Fortalecer la Democracia, Confianza en los Mercados, e Integridad, Ética y Derechos Ciudadanos.

En lo que se refiere a compras públicas, el Consejo las releva como un aspecto clave dentro de la administración del Estado, constituyendo un factor determinante en la calidad de los servicios que este entrega y en la infraestructura que provee. Indicó además que su buen funcionamiento compromete el interés general y por ello es de vital importancia que en sus mecanismos y procesos se asegure la transparencia y eficiencia, se promueva la competencia y se minimicen los riesgos de corrupción.

A partir de los insumos entregados por la Dirección ChileCompra, el Consejo consideró darle continuidad a varias de las iniciativas propuestas por la Comisión de Perfeccionamiento de las Compras Públicas, incluyéndolas en el documento final presentado. Adicionalmente, se plantearon propuestas tales como convertir a ChileCompra en el “órgano rector de un sistema integrado de compras públicas” que integre organismos con autonomía institucional y las obras públicas, entre otros; revisar el proceso sancionatorio de concejales y alcaldes frente a irregularidades en el proceso de compras públicas, de modo que haya sanciones efectivas; extender el uso de Convenios Marco a instituciones que actualmente no tienen la obligación de emplear preferentemente este canal de compra; mayor transparencia y fiscalización en los gastos de defensa y concesiones; regular, fiscalizar y apoyar las compras y adquisiciones municipales; mayor involucramiento de la Contraloría General de la República y Fiscalía Nacional Económica en compras y adquisiciones de altos montos y que tengan relación con mercados de características monopólicas; y la creación e implementación de una política de datos abiertos que incorpore a todas las instituciones del Estado.

2.3.4. Evaluación Comprensiva del Gasto Institucional de la Dirección de Compras y Contratación Pública, 2015

En el marco de la aprobación de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2013, se suscribió un protocolo de acuerdo que, entre otras materias, incluye la realización de una evaluación del gasto institucional de la Dirección ChileCompra. En este contexto es que la Dirección de Presupuesto contrató un estudio para analizar la productividad, eficiencia y eficacia de la institución en la provisión de bienes y servicios, en concordancia con sus objetivos estratégicos y buscando espacios de optimización del desempeño institucional.

Específicamente, los objetivos de este estudio fueron realizar un análisis de causalidad entre los productos estratégicos de ChileCompra, los objetivos estratégicos de la Institución y las fallas de mercado existentes; evaluar el desempeño de la Institución en función de indicadores que den cuenta de la productividad, eficacia y eficiencia con la cual los productos estratégicos son ejecutados; y emitir un juicio global de la Institución con conclusiones y recomendaciones.

El estudio abordó dos líneas de análisis; la primera consideró una descripción de las principales fallas de mercado presentes en este contexto, y luego se abordó cómo la Dirección ChileCompra, a partir de sus productos estratégicos, es capaz de influir en éstos y apoyar los objetivos estratégicos de la Institución. Del análisis se dedujeron al menos dos conclusiones relevantes:

- Existen costos de transacción, asimetrías de información y externalidades que justifican la intervención del Estado con un énfasis puesto en los costos de transacción (costos de búsqueda, costos de negociación y costos de implementación).
- El diseño institucional de la Dirección ChileCompra permite, al menos en teoría, hacerse cargo de estas fallas de mercado y apoyar sus objetivos estratégicos a partir del conjunto de productos estratégicos definidos.

La segunda línea de análisis evaluó el desempeño de la Institución en función de indicadores que den cuenta de la productividad, eficacia y eficiencia con la cual los productos estratégicos son ejecutados. Es así como para cada producto estratégico se formularon recomendaciones en el marco de las variables analizadas, cada una de ellas asociadas a un plan

de trabajo 2015-2018 formulado por la Dirección de Compras:

- Sistema de Compras Públicas: En este caso la recomendación tuvo relación con modificar la metodología de cálculo de los ahorros del sistema, considerando la correlación entre la mayor ponderación del precio como criterio de evaluación y la poca comparabilidad de los productos o servicios.
- Convenios Marco: Se recomendó formalizar los lineamientos y criterios para la formulación y habilitación de nuevos convenios marco y realizar una auditoría periódica de precios a los convenios vigentes para monitorear su competitividad.
- Servicios a Usuarios: Las recomendaciones en esta materia se enfocan principalmente en la tienda electrónica de convenios marco en www.mercadopublico.cl, en particular orientadas al ordenamiento de los productos, la eficiencia de navegación, eficiencia del buscador y avanzar en la integración de sistemas B2B.
- Observatorio ChileCompra: Se sugirió difundir los hallazgos más comunes en boletines periódicos generales y en informes personalizados por cada organismo. Al mismo tiempo, incorporar estos hallazgos en los contenidos de las capacitaciones y aprovechar la infraestructura del Observatorio ChileCompra para generar otro tipo de auditorías; por ejemplo, monitoreo de la ejecución presupuestaria.

2.3.5 Mesa de Trabajo para la modificación de la LCP

Por iniciativa de la DCCP, se convocó a esta comisión cuyo objetivo fue plantear propuestas concretas para la modificación de la LCP que regula las compras públicas. Gran parte de las recomendaciones provienen de las propuestas resultantes en la Comisión de Perfeccionamiento del Sistema de Compras Públicas, convocada por la Dirección ChileCompra, y en el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, convocado por la Presidenta de la República.

La mesa de trabajo contó con una composición transversal, siendo integrada por académicos y profesionales pertenecientes tanto a entidades fiscalizadoras como a organismos de la administración activa.

Las propuestas discutidas se centraron fundamentalmente en dos focos: Cobertura del Sistema de Compras Públicas e Institucionalidad del Sistema; las cuales se detallan a continuación:

I. Cobertura del sistema de compras públicas.

a. Ampliación de materias afectas al Sistema. Se propone la incorporación, vía modificación legal en forma gradual, de la obligatoriedad de que los contratos de obras públicas y las consultorías para su construcción sean licitados a través de la plataforma www.mercadopublico.cl, manteniendo sus actuales procedimientos de contratación. Asimismo, se recomienda que los registros de contratistas de obra pública y de consultores estén disponible de forma electrónica.

b. Ampliar el alcance de entidades afectas a la LCP a las corporaciones y fundaciones de participación municipal, y a las fundaciones y corporaciones sin fines de lucro cuyo financiamiento provenga en forma sustancial de recursos públicos contemplados en la Ley de Presupuestos. Esto a fin de que operen bajo los controles, requisitos, estándares y niveles de transparencia que la utilización del Sistema asegura.

c. Derogación de procedimientos de contratación obsoletos. Con la entrada en vigencia de la LCP, algunos cuerpos legales aún vigentes han caído en desuso, por lo que se recomendó su derogación.

d. Incorporación de un Sistema de Gestión de Contratos. Se plantea que si bien los procedimientos de licitación aseguran importantes grados de transparencia, dado que su tramitación se materializa a través de la plataforma mercado público, una vez suscrito el contrato, su ejecución no se desarrolla con los mismos niveles de transparencia, dando lugar a potenciales irregularidades. De este modo, la propuesta consiste en la implementación de un sistema de gestión de contratos robusto, que permita la trazabilidad de la vida del contrato, respecto a los pagos, multas, ampliaciones y modificaciones de contrato, términos anticipados, garantías, recepciones conformes, así como información oportuna al mercado.

II. Institucionalidad del sistema

e. Revisión de las atribuciones de la Dirección ChileCompra. Se propuso otorgarle un reconocimiento legal al Observatorio de Compras Públicas, concebido como una herramienta de colaboración para las entidades, el que incluye un sistema integrado de alertas, campañas y monitoreo constante de los usuarios con el objeto de prevenir irregularidades en los procesos de compras públicas, incorporando en la ley la atribución de la Dirección ChileCompra de impartir orientaciones y recomendaciones generales, conducentes a difundir buenas prácticas y a fortalecer la probidad en las compras públicas, tanto por parte de los compradores como de los proveedores.

f. Fortalecimiento de las compras públicas en el ámbito municipal. De acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, el Alcalde requiere la aprobación de la mayoría absoluta del Consejo Municipal para las contrataciones superiores a 500 UTM. Adicionalmente, los miembros del Consejo no tienen responsabilidad administrativa y muchas veces revierten la decisión de contratación del Alcalde, no fundándose en los criterios de las bases de licitación, es decir, incumplándose el principio de la estricta sujeción a las bases.

g. Por este motivo, se propuso establecer en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que tanto el Alcalde como el Consejo deben respetar el principio de la estricta sujeción a las bases, así como que los concejales incurran en responsabilidad administrativa respecto de sus actuaciones en los procedimientos de contratación regulados en la N° LCP, dotando a la Contraloría General de la República de potestades para fiscalizar dichas actuaciones, además de incorporar vía legal el trámite de Toma de Razón respecto de todos los procesos mayores a 500 UTM, a fin de incorporar un control preventivo que permita resguardar la legalidad de estos procesos y el buen uso de los recursos involucrados.

h. Ampliación de la competencia del Tribunal de Contratación Pública, dado que de acuerdo a la LCP la acción de impugnación procede “contra cualquier acto u omisión ilegal o arbitrario que tenga lugar entre la aprobación de las bases de la respectiva licitación y su adjudicación, ambos inclusive”. De este modo, entre otras iniciativas de carácter organizativo y procedimental, se propuso extender la competencia del Tribunal a la ejecución de un contrato administrativo con organismos públicos regidos por la LCP, hasta la extensión de dicho contrato, incorporando además los procedimientos especiales de contratación, tales como el trato directo y las grandes compras.

2.3.6 Reflexión Final

Como puede observarse en la reseña anterior, Chile tiene una larga tradición de evaluación del área de compras gubernamentales. Algunas de las evaluaciones que se han realizado en los últimos 10 años son de carácter comprehensivo, mientras que otras abarcan aspectos parciales del sistema.

Muchas de las recomendaciones que surgieron de esas evaluaciones se implementaron, mientras que otras no se han puesto en práctica, a pesar de que en algunos casos son conocidas desde hace bastante tiempo. Esta dificultad se vincula con una de las principales brechas identificadas en la presente evaluación, que tiene que ver con la insuficiente definición de algunos de los aspectos centrales de la función normativa/regulatoria, como son la definición de las políticas de compras públicas o la supervisión y evaluación del sistema en su conjunto.

La solución a esta brecha permitirá avanzar en un fortalecimiento significativo del sistema de compras gubernamentales de Chile, tal como surge del ejercicio de evaluación que se presenta en este informe.

3. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

3.1 PILAR I. MARCO LEGAL, REGULATORIO Y DE POLÍTICAS

El Pilar I evalúa el actual marco legislativo, regulatorio y de políticas de las compras y contrataciones públicas. Identifica las reglas y los procedimientos formales que rigen las compras públicas, y evalúa cómo se comparan con los estándares internacionales. La puesta en práctica y el funcionamiento de este marco constituyen el tema de los Pilares II y III. Los indicadores del Pilar I abarcan la reciente evolución y las innovaciones cada vez más utilizadas para imprimir mayor eficiencia a las compras públicas. El Pilar I también considera las obligaciones internacionales y los objetivos de política nacional para garantizar que las compras públicas estén a la altura de su importante papel estratégico y contribuyan a la sostenibilidad.

Indicador N° 1 “El marco legislativo para las adquisiciones públicas cumple con las normas acordadas y las obligaciones aplicables”.

El indicador abarca los diferentes instrumentos legales y regulatorios establecidos a diferentes niveles, desde el nivel más alto (leyes, reglamentaciones, decretos nacionales, etc.) hasta la reglamentación detallada, los procedimientos y los documentos de licitación formalmente utilizados. Este indicador se desglosa en 12 sub indicadores, que se evalúan a continuación.

Sub indicador 1(a) - Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio

El propósito de este sub indicador es determinar lo siguiente: 1) la estructura del marco regulatorio que reglamenta las compras públicas; 2) su cobertura, y 3) el acceso del público a las leyes y reglamentaciones.

Para este análisis se evalúa si el Sistema de Compras Públicas de Chile cumple con los siguientes criterios:

(a) Se encuentra adecuadamente registrado y organizado en forma jerárquica (leyes, decretos, reglamentaciones, procedimientos), y su precedencia está claramente establecida.

(b) Abarca bienes, obras y servicios (lo que incluye servicios de consultoría) para todas las contrataciones donde se utilicen fondos públicos.

(c) Las alianzas público/privadas (APP), incluidas las adjudicaciones, están reguladas.

(d) Las leyes, reglamentos y políticas actuales se publican y son de fácil acceso para el público, sin costo.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) El conjunto de normas legales y reglamentaciones se encuentra adecuadamente registrado y organizado en forma jerárquica (leyes, decretos, reglamentaciones, procedimientos), y su precedencia está claramente establecida.

En el marco regulatorio de las compras públicas en Chile se distingue claramente entre leyes, reglamentos y documentos administrativos, verificándose la existencia de un orden de precedencia establecido, que busca evitar las incoherencias en su aplicación.

En lo que se refiere a la contratación de bienes, servicios y obras licitadas por organismos distintos del MOP y de los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU), existe una ley que se encuentra en un nivel más elevado, menos detallada, siendo su contenido, por lo tanto, más estable. Se trata de la Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios o LCP N° 19.886. Este cuerpo legal establece los principios y grandes lineamientos que rigen al sistema, remitiendo al RCP los aspectos más específicos y procedimentales. Se trata de una ley, por lo que su enmienda requiere mayores niveles de autoridad (Congreso Nacional)⁶⁰.

Por otro lado, existe un instrumento de nivel inferior, correspondiente a un RCP aprobado por decreto del Presidente de la República y no a través de una ley aprobada por el Congreso. Se trata del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que aprueba el RCP. Este instrumento regula procedimientos más detallados de implementación. Además, por el hecho de encontrarse dentro de la esfera de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, su modificación y actualización es mucho más flexible que en el caso de una ley⁶¹.

Adicionalmente, existe un tercer nivel de tratamiento de materias vinculadas a las compras públicas, de carácter administrativo (y no normativo) correspondiente a las directivas emitidas por la DCCP. Estas directivas tratan diversas temáticas vinculadas a las compras públicas, y consisten en orientaciones y recomendaciones generales, no vinculantes, conducentes a difundir buenas prácticas y a fortalecer la probidad en las compras públicas, tanto por parte de los compradores como de los proveedores. La facultad de la DCCP para emitir dichas directivas se encuentra reconocida en los artículos 30, letra a), de la LCP y 104 bis del RCP de dicha ley. Dichas directivas se encuentran publicadas en el siguiente link⁶².

Por último, cabe señalar que Chile ha suscrito acuerdos de libre comercio con capítulos de contratación pública con una amplia cobertura, abarcando la administración central y sub-central, bajo la base de la reciprocidad, y propiciando de esta forma una efectiva apertura de mercados. Chile ha suscrito 11 acuerdos de libre comercio con capítulos especialmente dedicados a la contratación pública, los cuales se entienden integrados al ordenamiento jurídico chileno.

Criterio (b) El conjunto de normas legales y reglamentaciones abarca bienes, obras y servicios (lo que incluye servicios de consultoría) para todas las contrataciones donde se utilicen fondos públicos.

Cabe señalar que de acuerdo al artículo 1° de la LCP, el alcance de la regulación contenida en dicha ley cubre a los contratos a título oneroso para el suministro de bienes muebles, servicios y obras (no licitadas por el MOP y los SERVIU) por parte de los organismos de la Administración del Estado (aproximadamente 850 organismos). El concepto de Administración del Estado se encuentra definido en el artículo 1°, inciso 2°, de la ley N° 18.575, comprendiendo a todos los organismos públicos, Fuerzas Armadas y gobiernos y entidades sub nacionales, cuando los fondos del presupuesto nacional se utilizan ya sea directa o indirectamente⁶³.

En cuanto a las exclusiones del sistema regulado por la LCP, se excluyen las obras públicas y consultorías licitadas por el MOP y las obras públicas licitadas por los SERVIU, las que, como se dijera, tienen su propia regulación (DFL 850, Dto 48 y Dto 75, en el caso del MOP; y ley N°16.391, Dto. 236, de 2002, Dto N° 127 de 1977, Dto. N° 135 de 1978, en el caso de los SERVIU). Con todo, cabe precisar que la ley de presupuestos de 2017, en la partida para el MOP, contempla una glosa que establece que las licitaciones para la contratación de obras públicas que realice ese ministerio durante el año 2017 podrán desarrollarse a través del Sistema de Información, cuando las Bases así lo establezcan, precisando que dicha autorización

60. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=213004>

61. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=230608>

62. <http://www.chilecompra.cl/category/centro-de-documentacion/normativa/directivas-de-compra/>

63. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=191865&idVersion=>

no alterará en otros aspectos lo dispuesto por la reglamentación del MOP (decretos 48 y 75)⁶⁴. Como hito a destacar, el 18 de enero de 2017, se realizó la primera publicación para obra pública utilizando el Sistema de Información⁶⁵. Asimismo, tal como se menciona en el Contexto País, un anteproyecto de ley actualmente en el Ministerio de Hacienda contempla la incorporación permanente de las obras públicas a la plataforma del Sistema de Información, (manteniéndose vigente la regulación propia del MOP).

Asimismo, de acuerdo al artículo 1° de la LCP, se excluyen de la regulación de las compras públicas (LCP y su RCP) a las empresas públicas creadas por ley, las que, sin embargo, pueden someterse voluntariamente al sistema, en virtud de la norma descrita en el siguiente párrafo. Por último, las Fuerzas Armadas deben sujetar sus compras regulares de bienes y servicios a la regulación general de compras públicas contenida en la LCP. Sin embargo, se excluyen de dicha regulación (en virtud del artículo 3° de LCP) las adquisiciones de material de guerra y de bienes y servicios relacionados con la defensa y seguridad nacional, reguladas por leyes y reglamentos especiales. En conclusión, toda exclusión de la regulación general de compras públicas debe llevarse a cabo mediante una ley, sin que ello pueda verificarse por la vía administrativa (sin supervisión pública).

Como regla general, la regulación de las compras públicas no se aplica a las entidades privadas receptoras de fondos públicos. Tal falencia ha motivado la inclusión de una glosa en las respectivas leyes de presupuestos del sector público, que se ha venido reiterando desde el año 2007 hasta la ley de presupuestos actualmente vigente (glosa N° 2). Dicha glosa permite la incorporación voluntaria al Sistema de entidades pertenecientes al Sector Público, de aquellas regidas por la ley N° 20.285 (lo que amplía el alcance potencial de la ley de compras a las empresas públicas y a los poderes legislativo y judicial) y de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos, según lo establecido en ley N° 19.862, respecto de los fondos que reciban⁶⁶.

Criterio (c) Las alianzas público/privadas (APP), incluidas las concesiones, están reguladas.

La contratación de otras formas de provisión de servicios públicos que estén estrechamente relacionadas con la contratación pública, como las alianzas público-privadas (APP), incluidas las concesiones, se encuentra regulada por el Decreto 956, del MOP, Reglamento de Concesiones⁶⁷.

Este tipo de contrataciones está fuera del alcance de la presente evaluación.

Criterio (d) Las leyes, reglamentos y políticas actuales se publican y son de fácil acceso para el público, sin costo.

La información sobre el marco regulatorio de los bienes, servicios, y obras (licitadas por organismos distintos del MOP) se encuentran publicadas en un único portal informativo en línea, de acceso libre: www.chilecompra.cl, que incluye las leyes y los reglamentos⁶⁸ así como las directivas⁶⁹.

Conclusión:

Analizada la normativa legal y reglamentaria que regula a las compras públicas en Chile, debe concluirse que el conjunto de normas legales y reglamentaciones se encuentra adecuadamente registrado y organizado en forma jerárquica.

64. http://www.dipres.gob.cl/595/articles-155356_doc_.pdf.pdf

65. <http://www.chilecompra.cl/2017/01/licitaciones-de-mop-a-chilecompra-sumaria-transacciones-por-us-2-300-millones/>

66. http://www.dipres.gob.cl/595/articles-155079_doc_.pdf.pdf

67. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=133948>

68. <http://www.chilecompra.cl/transparencia/marconormativo.html>

69. <http://www.chilecompra.cl/category/centro-de-documentacion/normativa/directivas-de-compra/>

Existe en el marco regulatorio chileno un conjunto coherente de normas legales y reglamentaciones que abarca bienes, obras y servicios. Con todo, cabe precisar que existe una ley y reglamento únicos para la regulación de las adquisiciones de bienes, servicios, consultorías generales y obras no licitadas por el MOP y los SERVIU, por una parte, y otra regulación única para las licitaciones de obras y consultorías del MOP y de obras de los SERVIU. También las APP tienen su propia regulación, distinta de la de la LCP y su RCP. En todo caso, a pesar de que no hay una ley única, todos los componentes del marco legal comparten los mismos principios.

Finalmente, las leyes y políticas se mantienen en lugares de fácil acceso para el público. La información se registra en Internet, es accesible al público y se actualiza con regularidad.

De esta forma, se concluye que el Sistema de Compras Públicas de Chile cumple satisfactoriamente con este sub indicador.

Sub indicador 1(b) – Procedimientos usados para las adquisiciones

Este sub indicador apunta a evaluar si el marco legal incluye: 1) una definición clara de los procedimientos que resultan aceptables para efectuar las adquisiciones y 2) las circunstancias bajo las cuales se considera adecuado cada procedimiento.

Para llevar a cabo esta evaluación, se analiza si el Sistema de Compras Públicas de Chile cumple con los siguientes criterios:

- (a) Los métodos de adquisiciones se establecen en forma clara a un nivel jerárquico apropiado, junto con las condiciones correspondientes en las que puede usarse cada método.
- (b) Los métodos de adquisiciones descritos incluyen procedimientos de adquisiciones competitivos y menos competitivos, y proporcionan un rango apropiado de opciones para asegurar el valor por el dinero, la equidad, la transparencia, la proporcionalidad y la integridad.
- (c) El fraccionamiento de contratos para limitar la competencia está prohibido.
- (d) Se especifican estándares apropiados para los procedimientos competitivos.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Los métodos de adquisiciones se establecen en forma clara a un nivel jerárquico apropiado, junto con las condiciones correspondientes en las que puede usarse cada método.

El marco regulatorio de compras públicas en Chile contempla procesos competitivos como la regla general, pero bajo ciertas condiciones se acepta el uso de procedimientos menos competitivos o la compra directa (denominada trato directo). En general, los procedimientos menos competitivos son aceptables en caso que no se hayan presentado oferentes en el llamado a LP, tratándose de compras por montos menores, o cuando existan circunstancias especiales – emergencia, seguridad nacional, etc. – que ameriten el trato directo.

A este respecto, la ley N° 18.575, que regula el funcionamiento de toda la Administración del Estado, en su artículo 9° señala que los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública, y que el procedimiento concursal se regirá por los principios de libre concurrencia de los oferentes al llamado y de igualdad ante las bases que rigen el contrato. Por ello, la LP es la regla general para toda la contratación en la Administración.

Por otra parte, la LCP establece una regla similar, en cuanto a que la LP es la regla general para las compras de bienes o prestación de servicios.

Además, la DCCP convoca a licitaciones públicas de Convenios Marco, para procurar el suministro de bienes y/o servicios a los diversos organismos públicos, los cuales estarán obligados a comprar los bienes licitados bajo ese convenio, relacionándose directamente con el o los contratistas adjudicados por la DCCP (artículo 30 de la LCP, y artículos 14 a 18 del RCP). Estos Convenios se traducen en un catálogo de productos en línea en www.mercadopublico.cl, donde los organismos pueden comprar directamente. Este procedimiento asegura por una parte, la competencia entre los oferentes, ya que se utilizan las reglas de la LP, y por la otra, celeridad en la compra para los organismos públicos, en especial en productos de uso habitual, como artículos de oficina, arriendo de vehículos, etc.

Excepcionalmente pueden utilizarse mecanismos menos competitivos de contratación, como la licitación privada o el trato directo, debiendo en esos casos dictarse una resolución, fundada en alguna de las causales excepcionales que establece la LCP (artículo 8º) y su RCP (artículo 10). En especial, para el caso del trato directo, se establece que debe existir una resolución fundada previa del organismo en cuestión, fundada en causales taxativas, tales como acreditar la existencia de un solo proveedor del bien o servicio que se requiere; que la contratación requiera proveedores que sean titulares de derechos de propiedad intelectual, industrial u otros; que la publicidad de la licitación ponga en peligro el objeto y eficacia de la contratación; o que se trate de contrataciones menores a 3 UTM. Las mencionadas son sólo algunas de las causales excepcionales establecidas en la LCP y en el RCP.

Criterio (b) Los métodos de adquisiciones descritos incluyen procedimientos de adquisiciones competitivos y menos competitivos, y proporcionan un rango apropiado de opciones para asegurar el valor por el dinero, la equidad, la transparencia, la proporcionalidad y la integridad.

Al respecto, en la LCP se describen los siguientes procedimientos competitivos y menos competitivos:

La LP, que es la regla general, es un procedimiento competitivo de carácter concursal mediante el cual se realiza un llamado público para que los postulantes formulen propuestas, sujetándose estrictamente a las bases anteriormente fijadas por la Administración, la cual seleccionará a la que resulte más conveniente.

El llamado a licitación se publica obligatoriamente en el Sistema de Información administrado por la DCCP (artículo 24 RCP). Esta plataforma www.mercadopublico.cl constituye, por lo tanto, el medio oficial para la publicación de oportunidades de negocios. Además, la entidad licitante puede publicar el respectivo llamado a través de medios físicos (diarios de circulación regional, nacional o internacional), con la finalidad de aumentar la difusión (artículos. 6º y 7º de la LCP y artículo 26 RCP).

El procedimiento de licitación se desarrolla íntegramente en forma electrónica, a través de la mencionada plataforma. Se establece que la apertura de las ofertas recibidas se realizará a través del Sistema de Información, liberándose automáticamente en el día y hora establecida en las bases. Solo excepcionalmente se puede realizar la apertura de manera física, cuando concurren algunas de las circunstancias especiales establecidas en el artículo 62 del RCP.

Los Convenios Marco se suscriben según las reglas de las licitaciones públicas (artículo 16 RCP). Los Convenios vigentes se traducen en un catálogo electrónico, que contendrá una descripción de los bienes y servicios ofrecidos, condiciones de contratación e individualización de los proveedores adjudicados (artículo 14 RCP). Las entidades deberán consultar el catálogo antes de proceder a una licitación por su cuenta, y al adquirir bienes o servicios mediante éste, se relacionan directamente con el proveedor.

Las compras a través de los Convenios Marco cuyos montos superen las 1.000 UTM se denominan Grandes Compras y cuentan con un procedimiento especial (artículo 14bis RCP) de carácter competitivo.

En los criterios de evaluación de las LP regidas por la LCP se pueden integrar factores de equidad, como la contratación de personas en situación de discapacidad o de vulnerabilidad social y con otras materias relacionadas con el desarrollo inclusivo; así como con el impulso a las empresas de menor tamaño y con la descentralización y el desarrollo local, aunque no pueden ser los únicos que se consideren para determinar la adjudicación de la oferta más conveniente. La Directiva N° 20, emitida por la DCCP, se refiere en especial a la equidad de género, procurando que los organismos públicos puedan lograr mayores niveles de inclusión a las mujeres en el mercado de las compras públicas, a través de criterios que ponderen favorablemente a las empresas lideradas por mujeres o a aquellas que contemplen condiciones o políticas favorables a sus trabajadoras.

Ahora bien, en cuanto a los procesos menos competitivos, la licitación privada consiste en un llamado a concurso para determinadas personas, para que, sujetándose a las bases, formulen propuestas, de las cuales la entidad pública podrá seleccionar a la más conveniente. La invitación a participar debe publicarse a través del sistema de información (artículo 46 RCP).

Por último, el trato directo es el mecanismo de contratación menos competitivo de todos, ya que se traduce en la contratación de un solo proveedor, sin las formalidades propias de una LP o licitación privada. Además, se trata de un mecanismo excepcional, por cuanto debe fundarse en la concurrencia de las causales explicitadas en los artículos 8° de la LCP y 10 del RCP.

Ninguno de los procedimientos de contratación señalados previamente contempla algún tipo de discriminación entre proveedores nacionales y extranjeros.

Criterio (c) El fraccionamiento de contratos para limitar la competencia está prohibido.

El artículo 7° de la LCP señala en forma expresa que las entidades públicas no podrán fragmentar sus contrataciones con el propósito de variar el procedimiento de contratación.

Criterio (d) Se especifican estándares apropiados para los procedimientos competitivos.

La LP es un procedimiento competitivo en el cual está prohibido el trato discriminatorio entre oferentes. Como se señaló, se establecen estándares de transparencia para la publicación de las bases de licitación, la información que éstas deben contener, la apertura electrónica de las ofertas y la suscripción del contrato con el proveedor adjudicado. Los oferentes pueden realizar consultas en el proceso licitatorio. Los criterios de evaluación deben ser objetivos, así como sus ponderaciones. Esas reglas se aplican también a las licitaciones de convenios marco.

El procedimiento de LP se encuentra regulado específicamente en el Capítulo IV del RCP.

Conclusión:

En términos generales, debe concluirse que el Sistema de Compras Públicas de Chile cumple satisfactoriamente con todos los criterios de evaluación de este sub-indicador.

Sub indicador 1(c) – Reglas de publicidad y plazos

Este sub indicador evalúa si: a) el marco legal incluye requisitos para la publicación de adjudicación de contratos como tema de interés público con el fin de promover la transparencia; b) existe una publicidad amplia y fácilmente accesible de oportunidades de negocios y sus resultados, y c) se otorga un plazo adecuados entre la publicación de las oportunidades de negocios y la fecha de presentación consistente con el método y complejidad de la licitación para preparar y remitir las propuestas.

Para ello, se analizan los siguientes criterios:

- (a) Exige que las oportunidades de adquisiciones se divulguen públicamente a menos que se justifique explícitamente la existencia de una restricción para las mismas (ver indicador 1(b)).
- (b) La publicación de las oportunidades provee tiempo consistente con la metodología, naturaleza y la complejidad de las licitaciones públicas para que los oferentes potenciales puedan obtener los documentos y responder a la invitación. Para cada método de adquisiciones, se define el plazo mínimo para la presentación de ofertas/propuestas, y dicho plazo se extiende cuando se busca que haya una competencia internacional.
- (c) La publicación de licitaciones abiertas es obligatoria en al menos un periódico de amplia circulación nacional o en un único sitio oficial de Internet, donde se exhiban todas las oportunidades de adquisiciones públicas, que sea fácilmente accesible, sin costo ni otras barreras, como las limitaciones tecnológicas.
- (d) El contenido de la publicación incluye suficiente información para permitirles a los posibles oferentes decidir su capacidad e interés en presentar ofertas.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Exige que las oportunidades de adquisiciones se divulguen públicamente a menos que se justifique explícitamente la existencia de una restricción para las mismas (ver indicador 1(b)).

La transparencia es uno de los pilares más importantes del Sistema de Compras Públicas de Chile, ya que permite brindar mayores oportunidades de negocio a los proveedores, promoviendo así la competencia y el acceso a mejores bienes y servicios a precios convenientes.

En el marco regulatorio de las compras públicas, regidas por la LCP y su RCP, se hace referencia a la exigencia de publicación de los llamados a licitación:

1.- El artículo 20 de la LCP en su inciso primero mandata a los órganos de la Administración a publicar en el Sistema de Información de Compras Públicas, administrado por la DCCP, la información básica relativa a sus contrataciones, especificando que dicha información debe ser completa, haciendo referencia expresa a la obligación de publicar los llamados a presentar ofertas.

Sin perjuicio de lo expuesto, el inciso segundo del artículo 20 permite que los órganos de la Administración puedan estar exceptuados de publicar en el sistema de información, aquella información, sobre adquisiciones y contrataciones, calificada como de carácter secreto, reservado o confidencial en conformidad con la ley.

2.- El RCP también se refiere a esta obligación de publicar determinada información de los procesos de adquisiciones: Primero, su artículo 24 señala que el llamado a presentar ofertas deberá publicarse en el Sistema de Información de Compras Públicas.

Luego, el artículo 54 obliga a las Entidades a desarrollar todos sus Procesos de Compras utilizando solamente el Sistema de Información, incluyendo todos los actos, documentos y resoluciones relacionados directa o indirectamente con los procesos de compras.

Por otra parte, el artículo 57 del RCP señala expresamente los documentos que deben publicarse en el Sistema de Información, diferenciando aquellos según el mecanismo de contratación a utilizar. Así, tanto para la LP como para la licitación privada se exige que las Entidades publiquen, entre otros documentos, el llamado a los proveedores a través del Sistema de Información y las Bases de licitación que rigen el proceso. Cabe destacar que también se exige la publicación de esos dos documentos en el sistema respecto de aquellos organismos o procesos excluidos de la LCP, como parte de la información mínima que debe ser puesta a disposición de la ciudadanía.

Como excepción a lo expuesto, el artículo 61 del RCP permite que las Entidades no publiquen en el Sistema de Información aquella información sobre adquisiciones y contrataciones calificadas como de carácter secreto, reservado o confidencial en conformidad a la ley, tal como lo indica el inciso segundo del artículo 20 de la LCP.

Criterio (b) La publicación de las oportunidades provee tiempo consistente con la metodología, naturaleza y la complejidad de las licitaciones públicas para que los oferentes potenciales puedan obtener los documentos y responder a la invitación. Para cada método de adquisiciones, se define el plazo mínimo para la presentación de ofertas/propuestas, y dicho plazo se extiende cuando se busca que haya una competencia internacional.

Tal como ya se ha señalado, además de exigir la publicación del llamado a licitación y de las bases, la normativa establece plazos mínimos que deben transcurrir entre la publicación del llamado y el cierre de presentación de las ofertas.

En razón de que el Sistema de Información es electrónico y de fácil acceso, no existe una distinción especial respecto a los plazos en los procedimientos tramitados electrónicamente. Así, los plazos van variando en consideración del monto y de la complejidad de la adquisición, entendiendo a estos dos factores como los determinantes para dar a los oferentes un tiempo suficiente en la preparación de sus propuestas.

En este sentido, es específicamente el artículo 25 del RCP el que dispone con precisión los referidos plazos:

A.- Cuando el monto de la contratación sea igual o superior a 5.000 UTM, el llamado deberá publicarse en el Sistema de Información con una antelación de por lo menos 30 días corridos anteriores a la fecha de recepción de las ofertas.

B.- Cuando el monto de la contratación sea igual o superior a 1.000 UTM e inferior a 5.000 UTM, el llamado deberá publicarse en el Sistema de Información con una antelación de por lo menos 20 días corridos anteriores a la fecha de recepción de las ofertas. No obstante, el plazo señalado podrá rebajarse hasta 10 días corridos en el evento de que se trate de la contratación de bienes o servicios de simple y objetiva especificación, y que razonablemente conlleve un esfuerzo menor en la preparación de ofertas.

C.- Cuando el monto de la contratación sea igual o superior a 100 UTM e inferior a 1.000 UTM, el llamado deberá publicarse en el Sistema de Información de la Dirección con una antelación de a lo menos 10 días corridos anteriores a la fecha de recepción de las ofertas. No obstante, el plazo señalado podrá rebajarse hasta 5 días corridos en el evento de que se trate de la contratación de bienes o servicios de simple y objetiva especificación, y que razonablemente conlleve un esfuerzo menor en la preparación de ofertas.

D.- En el caso de las licitaciones para contrataciones inferiores a 100 UTM, el plazo mínimo que debe mediar entre la publicación de las bases y la recepción de las ofertas será de 5 días corridos.

Cabe destacar que estos plazos se aplican tanto en las licitaciones públicas como en las licitaciones privadas por lo que no se distingue según el mecanismo de contratación a utilizar.

Por otra parte, no existe una normativa especial que aumente los plazos en caso de ser una licitación internacional ya que en todas las licitaciones se permite la participación tanto de personas naturales o jurídicas, ya sean nacionales o extranjeras, sin más limitaciones que aquellas establecidas en la ley, las que no hacen distinción en razón de la nacionalidad del oferente. Asimismo, cabe mencionar que la totalidad de las licitaciones se desarrollan a través de una plataforma electrónica de libre acceso, por lo que no existen desventajas especiales para que los proveedores extranjeros participen enviando sus ofertas a través del Sistema de Información. Desde este punto de vista, no resultaría justificable establecer plazos especiales para los proveedores que oferten desde fuera de las fronteras de Chile.

Con todo lo ya expuesto, se puede sostener que el Sistema de Información de Compras Públicas de Chile otorga plazos adecuados entre la publicación de las oportunidades de negocios y la fecha de presentación y que dichos plazos son consistentes con el método y la complejidad de la licitación, lo que brinda a los proveedores la oportunidad para preparar y remitir sus propuestas.

Criterio (c) La publicación de licitaciones abiertas es obligatoria en al menos un periódico de amplia circulación nacional o en un único sitio oficial de Internet, donde se exhiban todas las oportunidades de adquisiciones públicas, que sea fácilmente accesible, sin costo ni otras barreras, como las limitaciones tecnológicas.

Efectivamente, es obligatorio publicar las licitaciones para la adquisición de bienes y servicios en el portal del Sistema de Información de Compras Públicas. En dicho portal, además, deben publicarse otros documentos relacionados a un proceso de adquisición.

Al respecto, en el marco regulatorio de las compras públicas regidas por la LCP, y tal como se señaló en el criterio (a) precedente, se establece la obligación de publicar en el Sistema de Información los llamados a licitación tanto en ese cuerpo legal como en su RCP.

En cualquier caso, tal como ya se señalara, el ordenamiento jurídico, específicamente el artículo 26 del RCP, faculta a las Entidades a que éstas puedan complementar la difusión de la licitación, realizando el llamado a través de otros medio distintos al Sistema de Información (que es el medio oficial), con el objeto de aumentar la difusión al llamado, publicándolo por medio de uno o más avisos en diarios o medios de circulación internacional, nacional o regional, según sea el caso.

Criterio (d) El contenido de la publicación incluye suficiente información para permitirles a los posibles oferentes decidir su capacidad e interés en presentar ofertas.

El artículo 24 del RCP establece el contenido mínimo del llamado a presentar ofertas, el cual deberá publicarse en el Sistema de Información. Así, el llamado debe contar con, por lo menos, la información relativa a la descripción del bien y/o servicio a licitar; el nombre de la Entidad Licitante; las modalidades y fechas para las aclaraciones a las Bases; la fecha y hora de la recepción y apertura de las ofertas; y el monto y modalidad de las garantías exigidas cuando corresponda.

Complementando lo anterior, y dado que las bases de licitación de los procesos también deben publicarse en el Sistema de Información, es importante destacar que dichos pliegos de condiciones también tienen un contenido mínimo, detallado en el artículo 22 del ya indicado RCP. Este contenido mínimo se refiere a que las bases deben hacer mención, por lo menos, a las siguientes materias:

- 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 etapas y plazos de la licitación
- 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
- El monto, forma y oportunidad de restitución de las garantías solicitadas
- Los criterios de evaluación de las ofertas
- La determinación de si se formalizará la contratación mediante la emisión de una orden de compra o por la firma de un contrato.
- Los medios para acreditar si el proveedor registra saldos insolutos de remuneraciones o cotizaciones laborales con sus trabajadores
- La forma de designación de la Comisión Evaluadora
- Las medidas a aplicar en caso de incumplimiento del proveedor.

En resumen, lo expuesto configura toda la información que un potencial oferente tiene a su disposición para decidir su participación en un proceso de adquisición pública.

Conclusión:

En conclusión, se puede afirmar que existen normas que obligan a los organismos públicos a dar una publicidad amplia de sus adquisiciones, sometidas a procedimientos de contratación competitivos, lo que facilita el acceso a los potenciales oferentes, brindándoles oportunidades de negocios en forma clara y oportuna.

Adicionalmente, la información que se pone a disposición a través del portal único de contrataciones públicas es oportuna y suficiente para que los potenciales oferentes puedan tomar decisiones respecto de su participación y los tiempos estipulados son adecuados para permitir una adecuada preparación de las ofertas por parte de los proveedores.

Por lo tanto, debe concluirse que el Sistema de Compras Públicas de Chile cumple satisfactoriamente con este sub indicador, aun cuando la normativa no considera extender el plazo cuando se espera la participación de oferentes internacionales, puesto que se considera innecesario hacerlo principalmente por la naturaleza electrónica del proceso.

Sub indicador 1(d) - Reglas de participación

En este sub indicador se analizan las políticas que regulan la participación y selección para cerciorarse que no sean discriminatorias. Como principio general, las empresas, incluidas las firmas extranjeras calificadas, no deben ser excluidas de la participación en un proceso de adquisiciones por ningún motivo, salvo la falta de calificaciones, de acuerdo con las reglas claramente especificadas sobre elegibilidad y exclusiones.

Los criterios que se evalúan son los siguientes:

- (a) Establece que la participación de las partes interesadas es justa y se basa en las calificaciones, de acuerdo con las

reglas de elegibilidad y exclusiones. En este contexto, el término “proveedor” comprende a todos los oferentes de servicios, entre ellos: contratistas, firmas consultoras, etc.

- (b) Asegura que no haya barreras a la participación en el mercado de adquisiciones públicas.
- (c) Detalla los requisitos de elegibilidad y regula las exclusiones por actividades delictivas o corruptas, por exclusión administrativa bajo la ley, sujeta al debido proceso, o la prohibición de relaciones comerciales.
- (d) Establece reglas para la participación de empresas públicas que promuevan una competencia justa.
- (e) Detalla los procedimientos que pueden usarse para determinar la elegibilidad de un oferente y su capacidad para ejecutar determinado contrato.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) El marco legal establece que la participación de las partes interesadas es justa y se basa en las calificaciones, de acuerdo con las reglas de elegibilidad y exclusiones. En este contexto, el término “proveedor” comprende a todos los oferentes de servicios, entre ellos: contratistas, firmas consultoras, etc.

En el sistema de compras públicas regulado por la LCP, las empresas, incluidas las extranjeras, no son excluidas de la participación en los procesos de compra. Las eventuales exclusiones obedecen a reglas claramente especificadas sobre elegibilidad, aplicables de igual manera tanto a proveedores nacionales como extranjeros.

Sobre el particular, el artículo 4º de la LCP establece que podrán contratar con la Administración las personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que acrediten su situación financiera e idoneidad técnica conforme lo disponga el reglamento, cumpliendo con los demás requisitos que éste señale y con los que exige el derecho común.

Criterio (b) El marco legal asegura que no haya barreras a la participación en el mercado de adquisiciones públicas.

Ni la LCP ni su reglamento obligan a los proveedores a incluir un mínimo de bienes de producción nacional o permiten preferencias de precios para firmas locales. Ambas prácticas se encuentran prohibidas por el ordenamiento jurídico chileno.

Asimismo, la regulación contenida en la LCP y su reglamento no establecen restricciones o reglas que requieren la compra o asociación con firmas locales.

Cabe señalar, por último, que el marco regulatorio de las compras públicas elimina barreras para las empresas de menor tamaño, a través de la simplificación de procesos, la reducción de asimetrías de información y el uso del Sistema de Información (ver detalle sobre este sistema en el sub indicador 1(j) criterio (b).)

Criterio (c) El marco legal detalla los requisitos de elegibilidad y regula las exclusiones por actividades delictivas o corruptas, por exclusión administrativa bajo la ley, sujeta al debido proceso, o la prohibición de relaciones comerciales.

Tratándose de los procesos de adquisición regulados por la LCP (y su reglamento), el artículo 4º de dicha ley establece que para contratar con la Administración del Estado, los proveedores deberán acreditar su situación financiera e idoneidad

técnica. De acuerdo con el artículo 81 del RCP dicha idoneidad puede acreditarse mediante la inscripción en el Registro de Proveedores del Estado.

Este Registro permite constatar el cumplimiento de requisitos legales de contratación y de elegibilidad e idoneidad de los proveedores, pero en ningún caso constituye una barrera o una limitación para participar en los procesos de adquisiciones, por cuanto los requisitos exigidos para ser admitidos en el registro se encuentran descritos taxativamente en la ley y son los mismos para una misma categoría de empresas, sin que se establezcan discriminaciones arbitrarias respecto de ciertas empresas en razón de su nacionalidad, tamaño o experiencia.

Por otro lado, en la regulación contenida en la LCP y su reglamento se contempla la exclusión de actividades delictivas o corruptas, así como la eliminación sujeta al debido proceso y la prohibición de relaciones comerciales en casos de actividad delictiva. Al respecto, la LCP, en su artículo 4º, dispone que quedarán excluidos de las contrataciones de la Administración del Estado los proveedores que, dentro de los dos años anteriores al momento de la presentación de la oferta, hayan sido condenados por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador, o por delitos concursales establecidos en el Código Penal (estos últimos asimilables a los delitos de quiebra fraudulenta).

Asimismo, de acuerdo a la ley N° 20.393, las personas jurídicas pueden ser condenadas por los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y cohecho. Entre las penas aplicables a las personas jurídicas condenadas por dichos delitos, se encuentran la de prohibición de celebrar actos y contratos con organismos del Estado (artículo 10). Dicha prohibición puede ser perpetua o temporal. El respectivo tribunal debe comunicar la condena a la DCCP, la que mantiene un registro actualizado de las personas jurídicas a las que se les haya impuesto esta pena ⁷⁰.

Adicionalmente, el artículo 16 de la LCP crea el registro electrónico oficial de contratistas de la Administración. Los organismos públicos contratantes podrán exigir a los proveedores su inscripción en el registro para poder suscribir los contratos definitivos (en la generalidad de los casos lo hacen). El artículo 92 del RCP establece que estarán inhabilitados para inscribirse en el señalado Registro quienes:

- a. Hayan sido condenados por cohecho;
- b. Registren deudas tributarias;
- c. Registren deudas de seguridad social con sus trabajadores
- d. Hayan sido declarados en quiebra;

Por último, el citado artículo 4º de la LCP dispone que ningún órgano de la Administración del Estado y de las empresas del Estado podrá suscribir contratos administrativos de provisión de bienes o prestación de servicios con los funcionarios directivos del mismo órgano o empresa, ni con personas unidas a ellos por los vínculos directos de parentesco, ni con sociedades de las que aquéllos o éstas formen parte, sean accionistas, gerentes, administradores, representantes o directores de cualquiera de las sociedades antedichas.

Criterio (d) El marco legal establece reglas para la participación de empresas públicas que promuevan una competencia justa.

La participación de empresas públicas como proveedoras en las licitaciones de la Administración del Estado se rige por reglas que establecen un campo de juego equitativo para todos los competidores, en cuanto dichas empresas no están

70. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1008668>

sujetas a tratamiento preferencial alguno a través de subsidios, exenciones tributarias u otras similares. A este respecto, el artículo 19, N° 21, de la Constitución Política de la República de Chile dispone que el Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, la citada norma constitucional señala que esas actividades “estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares”, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado⁷¹.

Sobre este particular, si bien el artículo 3º, letra b), de la LCP, excluye de su aplicación a los convenios que celebren entre sí los organismos públicos enumerados en el artículo 2º, inciso primero, del decreto ley N° 1.263, de 1975, Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, y sus modificaciones, cabe aclarar que el artículo 11, inciso 5º de la Ley N° 18.196, excluyó a las Empresas del Estado del listado de organismo contenido en el citado DL 1.263. Por lo tanto, los contratos que se suscriban entre la Administración y las empresas del Estado (en su calidad de proveedores) se sujetan a las reglas generales de contratación pública establecidas tanto en la LCP como en su reglamento⁷².

Criterio (e) El Marco Legal detalla los procedimientos que pueden usarse para determinar la elegibilidad de un oferente y su capacidad para ejecutar determinado contrato.

De acuerdo al artículo 22, N°s 1, 2 y 7, del RDC (Dto 250), las bases de licitación deben contener, en lenguaje preciso y directo:

- 1º) Los requisitos y condiciones que deben cumplir los oferentes para que sus ofertas sean aceptadas;
- 2º) Las especificaciones de los bienes y/o servicios que se quieren contratar, las cuales deberán ser genéricas, sin hacer referencia a marcas específicas; y
- 3º) Los criterios objetivos que serán considerados para decidir la adjudicación, atendido la naturaleza de los bienes y servicios que se licitan, la idoneidad y calificación de los Oferentes y cualquier otro antecedente que sea relevante para efectos de la Adjudicación.

En el caso de las adquisiciones de alta complejidad, el marco legal permite recurrir a instancias de precalificación y licitaciones en 2 etapas, mediante procedimientos transparentes y competitivos. A este respecto, el artículo 34 del RCP dispone que las bases podrán establecer que la licitación se desarrolle en dos etapas. La licitación en dos etapas consiste en que existen dos aperturas diferentes de ofertas; una de las ofertas técnicas y otra de las ofertas económicas. En este caso, la apertura de las ofertas económicas sólo se efectuará en relación a los Oferentes que hubiesen calificado su oferta técnica. Además, la citada norma añade que la Entidad Licitante podrá exigir una etapa de precalificación técnica si lo desea. Por último, el artículo 35 del RCP dispone que las Bases podrán establecer mecanismos de preselección de los Oferentes que pueden participar en dicha licitación.

La regulación del RCP sobre los procesos de preselección y precalificación es escueta. Tampoco resulta muy clara la distinción conceptual que el RCP hace entre precalificación técnica (artículo 34) y preselección (artículo 35). Al respecto, podría entenderse que la precalificación técnica tiene lugar dentro de un mismo procedimiento licitatorio. Los proponentes sólo envían una oferta, en la cual se contienen todos los aspectos técnicos y económicos. La entidad licitante constata primeramente el cumplimiento de los requisitos técnicos y determina en forma binaria si el proveedor cumple o no con dichos

71. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

72. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6536> y <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29617>

requisitos. El proveedor que no cumple es descartado y no pasa a la etapa de la evaluación propiamente tal. El oferente que cumple pasa a la siguiente etapa.

En la preselección, en cambio, se desarrolla un procedimiento previo a la licitación propiamente tal, con la finalidad de depurar un listado de proveedores idóneos, que cuenten con la capacidad técnica y económica suficiente. Una vez que se determine el listado de proveedores preseleccionados, se lleva a cabo la licitación, en la que sólo los proveedores de ese listado pueden presentar ofertas, siendo evaluados de acuerdo a los criterios técnicos y económicos establecidos en las bases de licitación.

En resumen, en la precalificación técnica (artículo 34), habría un solo procedimiento licitatorio, mientras que en la preselección habrían 2 procedimientos separados en el tiempo: primero la preselección y luego la licitación propiamente tal.

Conclusión:

Analizado el marco legal de las compras públicas, debe concluirse que cumple con los estándares exigidos, en el entendido que las reglas de participación de las partes interesadas pueden calificarse como justas. Asimismo, no establece barreras a la participación en el mercado de adquisiciones públicas, detalla los requisitos de elegibilidad y regula adecuadamente las exclusiones. En cuanto a la participación de las empresas públicas en los procesos de contratación pública, el marco legal establece reglas para promover una competencia justa.

Finalmente, en lo que dice relación con los procedimientos que pueden usarse para evaluar la elegibilidad de un oferente y su capacidad para realizar un determinado contrato, debe concluirse también que el hecho de que los procesos de pre-calificación y pre-selección no se encuentren adecuadamente regulados en la ley o en el RCP, constituye una brecha.

Una posible solución a esta brecha consistiría en proponer una modificación a los artículos 34 y 35 del RCP, estableciendo una regulación más completa y detallada sobre los procedimientos de pre-calificación y pre-selección. Otra solución, más expedita que la recién propuesta, sería la publicación de una Directiva por parte de la DCCP, que contenga recomendaciones complementarias para la aplicación de los señalados procedimientos.

Sub indicador 1(e) – Documentación de adquisiciones y especificaciones técnicas

Este sub indicador evalúa el grado en que el marco legal especifica el contenido de los documentos de adquisiciones para permitirles a los proveedores entender claramente qué se les solicita y cómo se desarrollará el proceso de adquisiciones.

Esto se hace a través del análisis de los siguientes criterios:

- (a) Establece el contenido mínimo para los documentos de adquisiciones y exige que el contenido sea el apropiado y suficiente como para que los oferentes puedan cumplir con el requisito.
- (b) Exige el uso de especificaciones neutras mediante la cita de normas internacionales cuando fuese posible y requiere el uso de especificaciones funcionales, cuando resulte apropiado.
- (c) Requiere reconocimiento de estándares equivalentes cuando no existe una especificación neutral.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) El marco legal establece el contenido mínimo para los documentos de adquisiciones y exige que el contenido sea el apropiado y suficiente como para que los oferentes puedan cumplir con el requisito.

El artículo 22 del RCP establece los contenidos mínimos de las bases, entre los que deben destacarse:

- 1.- Los requisitos y condiciones que deben cumplir los Oferentes;
- 2.- Las especificaciones de los bienes y/o servicios que se quieren contratar;
- 3.- Las etapas y plazos de la licitación;
- 4.- Las condiciones de los pagos;
- 5.- El plazo de entrega del bien y/o servicio adjudicado
- 6.- Las garantías de seriedad y fiel cumplimiento.
- 7.- Los criterios de evaluación.
- 8.- Las sanciones y multas a proveedores.

Considerando lo anterior, se estima que este contenido es apropiado y suficiente para que los oferentes puedan presentar sus propuestas.

Criterio (b) El marco legal exige el uso de especificaciones neutrales mediante la cita de normas internacionales cuando fuese posible y requiere el uso de especificaciones funcionales, cuando resulte apropiado.

El artículo 38 del RCP dispone que “se podrán considerar como criterios técnicos o económicos el precio, la experiencia, la metodología, la calidad técnica, la asistencia técnica o soporte, los servicios de post-venta, los plazos de entrega, los recargos por fletes, consideraciones medioambientales, de eficiencia energética, los consorcios entre oferentes, el comportamiento contractual anterior, el cumplimiento de los requisitos formales de la oferta”, es decir, criterios objetivos. Estos criterios pueden ser evaluados según normas internacionales, como son por ejemplo, la calidad técnica o criterios medioambientales, lo que suele suceder en la práctica en las bases de licitación. Sin embargo, no existen disposiciones legales o reglamentarias específicas que exijan el cumplimiento de normas internacionales o requieran el uso de especificaciones funcionales. En todo caso, en Directivas emitidas por la DCCP, como la N° 25 sobre incorporación de criterios ambientales y de eficiencia energética, se señala que se pueden utilizar certificaciones nacionales o internacionales para los criterios medioambientales, como CERTFOR en caso del papel⁷³.

Por otro lado, el artículo 22, N° 2 del RCP dispone que las bases deberán contener, entre otras materias, las especificaciones de los bienes y/o servicios que se quieren contratar, las cuales deberán ser genéricas, sin hacer referencia a marcas específicas. La citada norma añade que 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”.

Criterio (c) El marco legal requiere reconocimiento de estándares equivalentes cuando no existe una especificación neutral.

Como se señalara, en las bases de licitación no se puede exigir que los productos o servicios sean de determinadas

71. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

72. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6536> y <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29617>

73. <http://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/directiva-n25.pdf>

marcas, pero en caso de que sea necesario hacer referencia a marcas específicas, deben admitirse bienes o servicios equivalentes de otras marcas, o genéricos, agregándose a la marca sugerida la frase “o equivalente” (artículo 22 RCP).

Conclusión:

En términos generales, debe concluirse que el Sistema de Compras Públicas de Chile cumple satisfactoriamente con este sub-indicador. Sin embargo, el hecho de que el marco legal no exija el cumplimiento de normas internacionales o requiera el uso de especificaciones funcionales, constituye una brecha.

Esta brecha se solucionaría proponiendo una modificación normativa que incorpore al ordenamiento jurídico los mencionados elementos.

Sub indicador 1(f) – Criterios de evaluación y adjudicación

Este sub indicador analiza: 1) la calidad y suficiencia de las disposiciones del marco legal con relación a la objetividad y transparencia del proceso de evaluación, y 2) el grado de confidencialidad mantenida durante el proceso para minimizar el riesgo de abuso o influencias indebidas.

Los siguientes criterios son los que se evalúan:

(a) Los criterios de evaluación sean objetivos, relevantes para el tema objeto del contrato y especificados con precisión por adelantado en los documentos de adquisiciones, de modo que la decisión de adjudicación se tome solamente sobre la base de los criterios establecidos en los documentos.

(b) Se permita el uso de los atributos relacionados con el precio y no relacionados con el precio y/o las consideraciones de los costos del ciclo de vida en tanto sean apropiados para asegurar la toma de decisiones objetivas y en concordancia con el valor por el dinero.

(c) La evaluación de propuestas para servicios de consultoría otorgue la importancia adecuada a la calidad, y que estén definidos procedimientos y metodologías claros para la evaluación de la capacidad técnica.

(d) La forma en que se combinan los criterios de evaluación y se asignan los factores relativos sea claramente definida en los documentos de adquisiciones.

(e) Durante el período de evaluación, la información relativa al examen, a las explicaciones y a la evaluación de ofertas/ propuestas no se divulgue a los participantes o a otras personas no involucradas oficialmente en el proceso de evaluación.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) El marco legal exige que los criterios de evaluación sean objetivos, relevantes para el tema objeto del contrato y especificados con precisión por adelantado en los documentos de adquisiciones, de modo que la decisión de adjudicación se tome solamente sobre la base de los criterios establecidos en los documentos.

El marco regulatorio contenido en la LCP y en el RCP exige el establecimiento en las licitaciones de criterios objetivos difundidos de antemano para asegurar la eficiencia, equidad y transparencia en la evaluación de las propuestas y ofertas. Dicha objetividad significa que en el sistema chileno hay poco margen para que los evaluadores realicen una interpretación subjetiva de los criterios, no aceptándose la fijación de criterios imprecisos.

Al respecto, el artículo 10 de la LCP dispone que el respectivo adjudicatario será aquel que, en su conjunto, haga la propuesta más ventajosa, teniendo en cuenta las condiciones que se hayan establecido en las bases respectivas y los criterios de evaluación que señale el RCP. Asimismo, dicha norma legal agrega que los procedimientos de licitación se realizarán con estricta sujeción, de los participantes y de la entidad licitante, a las bases administrativas y técnicas que la regulen.

Adicionalmente, de acuerdo al artículo 22, N° 7, del RCP, las bases de licitación deben contener, en lenguaje preciso y directo, los criterios objetivos que serán considerados para decidir la adjudicación, atendido la naturaleza de los bienes y servicios que se licitan, la idoneidad y calificación de los Oferentes y cualquier otro antecedente que sea relevante para efectos de la Adjudicación.

Criterio (b) Se permita el uso de los atributos relacionados con el precio y no relacionados con el precio y/o las consideraciones de los costos del ciclo de vida en tanto sean apropiados para asegurar la toma de decisiones objetivas y en concordancia con el valor por el dinero.

El marco regulatorio contenido en la LCP y en su reglamento cumple con este criterio, por cuanto contempla la evaluación de costos y beneficios relevantes, junto con un análisis de riesgos, y atributos no relacionados con el precio y/o los costos del ciclo de vida, según corresponda. Por lo tanto, el marco legal permite el uso de atributos relacionados y no relacionados con el precio y/o la consideración de los costos del ciclo de vida y características medioambientales/sociales.

A este respecto, el artículo 6° de la LCP dispone que las bases de licitación deberán establecer las condiciones que permitan alcanzar la combinación más ventajosa entre todos los beneficios del bien o servicio por adquirir y todos sus costos asociados, presentes y futuros, agregándose en la parte final del articulado que “estas condiciones no podrán establecer diferencias arbitrarias entre los proponentes, ni sólo atender al precio de la oferta.”

En cuanto a las características medioambientales/sociales a considerar en las licitaciones, la actual normativa de compras públicas contempla una regulación que entrega preferencia, al momento de la evaluación, en relación a aquellos oferentes que exhiben mejores condiciones de empleo y remuneración (artículo 6° de la LCP). Adicionalmente, el artículo 23 N° 3 del RCP, que regula el contenido adicional de las bases de licitación, contempla la posibilidad de incluir criterios de evaluación y ponderaciones derivados de materias de alto impacto social, dentro de las cuales se encuentran, según expresamente señala la norma, “aquellas relacionadas con el cumplimiento de normas que privilegien el medioambiente, con la contratación de personas en situación de discapacidad o de vulnerabilidad social y con otras materias relacionadas con el desarrollo inclusivo; así como con el impulso a las empresas de menor tamaño y con la descentralización y el desarrollo local.” Por último, el artículo 10, N° 7, letra n), contempla una causal de trato directo para aquellas contrataciones menores a 10 UTM que privilegien materias de alto impacto social, tales como “aquellas relacionadas con el desarrollo inclusivo, el impulso a las empresas de menor tamaño, la descentralización y el desarrollo local, así como aquellas que privilegien la protección del medio ambiente, la contratación de personas en situación de discapacidad o de vulnerabilidad social.”

Criterio (c) La evaluación de propuestas para servicios de consultoría otorgue la importancia adecuada a la calidad, y que estén definidos procedimientos y metodologías claros para la evaluación de la capacidad técnica.

En la generalidad de las licitaciones reguladas por la LCP se consideran, a lo menos, un criterio económico (usualmente el precio) y uno o más criterios de carácter técnico. Sin embargo, existen licitaciones en las que las características y requisitos técnicos del bien o servicio, así como sus demás condiciones objetivas (plazos de entrega, condiciones de post venta, garantías técnicas, etc.) se encuentran detallados en las respectivas bases de licitación. En este tipo de licitaciones

todas las ofertas debieran ceñirse a las características técnicas y a las condiciones objetivas definidas en las bases, por lo que el incumplimiento de dichos requisitos y condiciones por parte de una oferta no se traduciría en la obtención de un menor puntaje en la aplicación de un criterio de evaluación determinado, sino que en la declaración de inadmisibilidad de la oferta, motivada en el incumplimiento de los requisitos establecidos en las bases, en virtud de lo dispuesto en el artículo 9° de la LCP.

En relación a las consultorías complejas, en las que la idoneidad técnica del o de los consultores es esencial para el éxito de la contratación, el RCP contempla un mecanismo especial de contratación, denominado licitación de servicios personales especializados (entiéndase por “servicios personales especializados”, aquéllos para cuya realización se requiere una preparación especial, en una determinada ciencia, arte o actividad, de manera que quien los provea o preste, sea experto, tenga conocimientos, o habilidades muy específicas). Este mecanismo se regula en el artículo 107 del RCP y que se compone por una instancia de pre-selección, en la que se verificará la idoneidad técnica de los proveedores, y de una etapa de selección y negociación.

Por lo tanto, debe entenderse que el marco regulatorio de las compras públicas en Chile, tratándose de la evaluación de consultoría, otorga la importancia adecuada a la calidad, y que define adecuadamente procedimientos y metodologías claras para la evaluación de la capacidad técnica de los consultores.

Criterio (d) La forma en que se combinan los criterios de evaluación y se asignan los factores relativos sea claramente definida en los documentos de adquisiciones.

El artículo 38 del RCP dispone que “los criterios de evaluación tienen por objeto seleccionar a la mejor oferta o mejores ofertas, de acuerdo a los aspectos técnicos y económicos establecidos en las bases”, añadiendo dicha norma reglamentaria que “las entidades licitantes considerarán criterios técnicos y económicos para evaluar de la forma más objetiva posible las ofertas recibidas. Los criterios técnicos y económicos deberán considerar uno o más factores y podrán incorporar, en caso de estimarlo necesario, uno o más sub factores.”

Adicionalmente, de acuerdo al artículo 22, N° 7, del mismo RCP, las bases de licitación deben contener, en lenguaje preciso y directo, los criterios objetivos que serán considerados para decidir la adjudicación, atendiendo a la naturaleza de los bienes y servicios que se licitan, la idoneidad y calificación de los Oferentes y cualquier otro antecedente que sea relevante para efectos de la Adjudicación.

Criterio (e) Durante el período de evaluación, la información relativa al examen, a las explicaciones y a la evaluación de ofertas/propuestas no se divulgue a los participantes o a otras personas no involucradas oficialmente en el proceso de evaluación.

El sistema regulado por la LCP cumple con estándares superiores a los exigidos por MAPS, desde el punto de vista de la transparencia de los procesos. Lo anterior, por cuanto en el sistema chileno todas las ofertas, las solicitudes de aclaraciones a los proveedores y las respuestas de estos mismos, son públicas y se encuentran disponibles a través del Sistema de Información, desde el momento de la apertura.

Al respecto, el artículo 20 de la LCP dispone que los órganos de la Administración deberán publicar íntegra y oportunamente en el Sistema de Información, la información básica relativa a sus contrataciones, referida a los llamados a presentar ofertas, recepción de las mismas; aclaraciones, respuestas y modificaciones a las bases de licitación, así como los

resultados de las adjudicaciones relativas a las adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios, construcciones y obras (exceptuando a las obras licitadas por el MOP, las que, como se ha dicho, cuentan con su propia regulación).

Asimismo, el artículo 33 del RCP señala que el acto de la apertura se efectuará a través del Sistema de Información, liberándose automáticamente las ofertas en el día y hora establecido en las Bases. Por último, el artículo 57 (N°s 3 y 5) del citado reglamento indica que las Entidades deberán publicar y realizar en el Sistema de Información: las respuestas a las preguntas efectuadas por los proveedores, en los plazos establecidos en las Bases, sin individualizar el nombre del Proveedor que formuló las preguntas y la recepción y el cuadro de las ofertas, en el que deberá constar la individualización de los Oferentes.

Con todo, cabe señalar que existen en el Sistema de Información condiciones de uso que habilitan a las entidades licitantes a establecer en sus bases que las ofertas técnicas no se publicarán en la plataforma electrónica. Dichas condiciones de uso le permiten a las entidades compradoras proteger aquella información proporcionada por los oferentes que se refieran a patentes o marcas registradas o información comercial o financieramente sensible (ver sub indicador 1 (g), criterio (d)).

Conclusión:

En términos generales, debe concluirse que el Sistema de Compras Públicas de Chile cumple satisfactoriamente con este sub indicador, dado que contempla la utilización de criterios distintos del precio en las licitaciones, da un tratamiento adecuado al criterio de calidad en las contrataciones de servicios de consultoría, obliga a que los criterios sean objetivos y se describan claramente en los documentos de licitación, y permite proteger la información sensible.

Sub indicador 1 (g) Presentación, recepción y apertura de ofertas

En este sub indicador se analiza la forma en que el marco legal regula el proceso de recepción y apertura de las ofertas. Para ello se evalúan los siguientes criterios:

- (a) Apertura de las licitaciones después de la fecha de cierre para recepción de las ofertas siguiendo un procedimiento definido y regulado.
- (b) Se mantendrán los registros del proceso de apertura de ofertas que estarán disponibles para su consulta.
- (c) Se mantiene la seguridad y confidencialidad de las ofertas desde antes de la apertura hasta después de la adjudicación del contrato.
- (d) Se prohíbe la divulgación de información sensible específica.
- (e) La modalidad de presentación de las ofertas y la recepción por parte del gobierno se encuentran bien definidas para evitar un rechazo innecesario de ofertas.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) El marco legal contiene disposiciones en relación con la apertura de las licitaciones después de la fecha de cierre para recepción de las ofertas siguiendo un procedimiento definido y regulado.

Existen dentro de la normativa, definiciones y procedimientos asociados al proceso de apertura de ofertas.

En el Sistema de Compras Públicas de Chile y como consecuencia de su carácter digital y electrónico, las ofertas deben ser enviadas por los oferentes y recibidas por las entidades Licitantes a través del Sistema de Información, electrónico y

digital. Sin embargo, en casos muy excepcionales, descritos en el artículo 62 del RCP, se permite la presentación física de ofertas en papel.

Es en razón de lo anterior que el acto de apertura de las ofertas, por regla general, sigue el mismo patrón, realizándose en forma electrónica, a través del Sistema de Información. En este sentido, el ordenamiento chileno es claro al indicar la forma en que se desarrolla el proceso de recepción y apertura de las ofertas, promoviendo una total transparencia en los procesos de adquisiciones.

En este sentido, el RCP se refiere específicamente a la etapa de apertura de las ofertas y la regula en diversos artículos. Primero, en los artículos 22 y 24 indica que las Entidades deben establecer obligatoriamente, tanto en el llamado como en las bases de licitación, como contenido mínimo de tales documentos, la fecha y hora de la apertura de las ofertas presentadas.

Luego, el artículo 33 del referido cuerpo reglamentario detalla la forma en que ha de realizarse el procedimiento de apertura de las ofertas, señalando que dicho acto se debe efectuar a través del Sistema de Información. En concreto, se indica que a través del Sistema se liberan automáticamente las ofertas en el día y hora establecido en las bases de licitación, poniéndose esa información a disposición del público, a contar de ese hito. Además, dicha disposición señala que el Sistema de Información deberá asegurar certeza en la hora y fecha de la apertura y permitir a los Oferentes conocer por lo menos las siguientes condiciones del resto de las ofertas:

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

Por otra parte, y si excepcionalmente se da alguna de las hipótesis del artículo 62 del RCP, el referido artículo 33 regula la apertura en el caso de que exista presentación de ofertas en papel. En concreto, indica que tales aperturas podrán efectuarse en las dependencias de la Entidad Licitante, pudiendo asistir los representantes de los Oferentes, los cuales podrán efectuar observaciones a través del Sistema de Información dentro de las 24 horas siguientes a la apertura de las ofertas.

Criterio (b) El marco legal contiene disposiciones en relación a que se mantendrán los registros del proceso de apertura de ofertas que estarán disponibles para su consulta.

Los oferentes del proceso efectivamente pueden revisar los documentos asociados a la apertura de ofertas en cualquier momento ya que, al igual que los restantes documentos disponibles en el Sistema de Información, dicho registro no se elimina. Cabe indicar que la DCCP ha almacenado la información que ha ingresado en el Sistema de Información de Compras Públicas, portal Mercado Público, desde el 2011, año en que fue creado.

Sin perjuicio de lo anterior, y en lo que atañe al tiempo durante el cual la Dirección de Compras y Contratación Pública debe guardar los documentos electrónicos que se incorporan al Sistema de Información Pública no existe regulación específica en la LCP ni en su RCP. Dado lo anterior, debemos considerar el artículo 21, inciso primero, de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la CGR, el que prescribe que dicha Entidad hará el examen e inspección de los libros, registros y documentos relativos a la contabilidad que señala; efectuará la revisión de cuentas de todas las personas que administran fondos o bienes de los indicados en el inciso primero de su artículo 7°, y podrá exigir informes, declaraciones o datos a cualquier funcionario sujeto a la autoridad de su control. Agrega el inciso segundo del mismo precepto que los

libros, documentos y cuentas aprobados serán incinerados después de tres años de su revisión definitiva, salvo que el Contralor General considere de especial interés conservarlos. A este respecto, cabe señalar que los dictámenes e instrucciones de la CGR tienen el carácter de vinculante para los organismos de la Administración del Estado.

Por consiguiente, en armonía con lo sostenido en los oficios N°s. 28.704, de 1981; 68.963, de 2009, y 3.538, de 2010, del citado Organismo de Fiscalización, y teniendo en consideración el principio de la equivalencia entre el soporte electrónico y el de papel, previsto en el inciso segundo del artículo 1° de la mencionada ley N° 19.799, cabe concluir que los documentos que tienen relación directa con la administración de fondos o bienes del Estado, como acontece con los relativos a las compras públicas, deben ser mantenidos durante un periodo de tres años, contado desde su revisión definitiva, salvo que el Contralor General disponga o haya dispuesto que se guarden por un lapso mayor, o que hayan sido objetados por los órganos de control internos o por dicha Institución Fiscalizadora, en cuyo caso, deben conservarse hasta el finiquito de la observación o reparo respectivo.

Criterio (c) El marco legal contiene disposiciones en relación a que se mantiene la seguridad y confidencialidad de las ofertas desde antes de la apertura hasta después de la adjudicación del contrato.

Sobre la seguridad y confidencialidad de la información, cabe señalar que el Sistema de Información se estructura sobre la base de determinados principios asociados a los medios tecnológicos que lo componen. En este sentido, los principios que aseguran la protección adecuada de las ofertas son los de seguridad y de confidencialidad, los que están expresamente consagrados en el artículo 56 del RCP.

Por otra parte, en virtud del artículo 59 del citado RCP, la DCCP asegura las condiciones de seguridad del referido Sistema de Información, entre otros puntos, mediante la dictación de un documento llamado Políticas y Condiciones de Uso del Sistema de Información. Dicho documento se refiere a las condiciones de uso, privacidad, seguridad y demás que correspondan del Sistema de Información.

En el caso del Sistema de Información, antes de la apertura de las ofertas existe una total seguridad y confidencialidad de las ofertas, sin embargo toda la información de las ofertas pasa a estar disponible públicamente, si es una licitación en una etapa, desde el momento de apertura de las ofertas. Cabe señalar que en el caso de las licitaciones en dos etapas, la información que estará disponible será aquella respecto de la cual ya se ha hecho la apertura.

Lo anterior permite que la licitación pueda estar sujeta tanto a la revisión del Organismo Licitante como a la de los oferentes y la ciudadanía en su conjunto, quién podrá realizar un control social adecuado respecto de los procesos licitatorios de las Entidades.

A este respecto, como se señalara en el sub indicador 1(f), el sistema regulado por la LCP cumple con estándares superiores a los exigidos por MAPS, desde el punto de vista de la transparencia de los procesos. Lo anterior, por cuanto en el sistema chileno todas las ofertas, las solicitudes de aclaraciones a los proveedores y las respuestas de estos mismos, son públicas y se encuentran disponibles a través del sistema de información, desde el momento de la apertura. Sin embargo, cabe reiterar (ver sub indicador 1 (f), criterio (e).), que existen en el Sistema de Información condiciones de uso que habilitan a las entidades licitantes a establecer en sus bases que las ofertas técnicas no se publicarán en la plataforma electrónica.

Criterio (d) El marco legal contiene disposiciones en relación con que se prohíbe la divulgación de información sensible específica.

En la LCP y su RCP no existe disposición específica que se refiera a este punto por lo que no podría señalarse alguna disposición que, en concreto, limite o prohíba la divulgación de información sensible.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 1º de la LCP establece que a los contratos que celebre la Administración del Estado se les aplicarán supletoriamente las normas de Derecho Público y, en defecto de aquéllas, las normas del Derecho Privado. Por lo tanto, para estos efectos, recibe plena aplicación la ley N° 19.628, Sobre protección de la vida privada, que autoriza que los organismos públicos traten datos personales cuando cuenten con la autorización del titular o bien cuando la ley los faculte.

Por otra parte, y respecto a los datos sensibles, la referida LCP, permite el tratamiento de datos personales sensibles cuando concurrese el consentimiento previo del titular de los datos, por disposición legal o cuando sean datos necesarios para la determinación u otorgamiento de beneficios de salud que correspondan a sus titulares.

Al respecto, tal como se señalara previamente (ver sub indicador 1 (f), criterio (e).), existen en el Sistema de Información condiciones de uso que habilitan a las entidades licitantes a establecer en sus bases que las ofertas técnicas no se publicarán en la plataforma electrónica. Dichas condiciones de uso le permiten a las entidades compradoras proteger aquella información proporcionada por los oferentes que se refieran a patentes o marcas registradas o información comercial o financieramente sensible.

Criterio (e) El marco legal contiene disposiciones en relación con la modalidad de presentación de las ofertas y la recepción por parte del gobierno se encuentran bien definidas para evitar un rechazo innecesario de ofertas.

Al respecto, tal como ya se ha señalado, el artículo 30 del RCP mandata a que las ofertas deberán ser enviadas por los Oferentes y ser recibidas por la Entidad Licitante a través del Sistema de Información.

Además, el mismo artículo regula la posibilidad excepcional, cuando concurra alguno de los casos indicados del artículo 62 del RCP, de que el proponente pueda presentar la oferta en soporte papel, indicando que deberá hacerlo en el domicilio de la entidad licitante y señalando que la oportunidad para la presentación es hasta el último día del plazo establecido en las bases para presentación de las ofertas, en el horario de atención de la entidad licitante, o en el acto público de apertura de las ofertas señalado en las bases de licitación.

Al regular ambos escenarios las posibilidades de errores se restringen, con lo que se evita el rechazo innecesario de ofertas y sólo se descartarían aquellas propuestas que no cumplan con alguno de los requisitos de admisibilidad dispuestos por la Entidad Licitante.

Asimismo, el artículo 13 de la ley N° 19.880 (Ley de Procedimiento Administrativo) consagra el principio de no formalización, en cuya virtud, la Administración podrá subsanar los vicios de que adolezcan los actos que emita. En consonancia con ese principio, el artículo 40 del RCP señala que la Entidad Licitante podrá solicitar a los oferentes que salven errores u

omisiones formales, añadiendo que la entidad licitante podrá permitir la presentación de antecedentes que los oferentes hayan omitido presentar al momento de efectuar la oferta, siempre y cuando se den las circunstancias especiales expuestas en ese artículo.

Conclusión:

En términos generales, debe concluirse que el Sistema de Compras Públicas de Chile cumple satisfactoriamente con este sub indicador.

Sub indicador 1(h) - Derecho a impugnación y apelación

El propósito de este sub indicador es verificar si el marco legal establece: 1) el derecho a impugnar y a apelar las decisiones o acciones; 2) los temas que son posibles de revisión; 3) el plazo para dichas revisiones, y 4) las diferentes instancias del proceso de revisión.

Para esto se evalúan los siguientes criterios:

(a) Los participantes del proceso de adquisiciones tienen el derecho a impugnar las decisiones tomadas o acciones emprendidas por la entidad compradora.

(b) Disposiciones para responder a una impugnación con revisión administrativa por parte de otro órgano, independiente del organismo de adquisiciones, que tenga la autoridad para suspender la decisión de adjudicación, otorgar soluciones lo que incluye el derecho a una revisión judicial.

(c) Normas que establecen las materias que están sujetas a revisión.

(d) Normas que establecen los plazos para la presentación de impugnaciones y apelaciones, y para emitir decisiones por parte de la institución a cargo de la revisión y del organismo de apelación independiente.

(e) Publicación de decisiones y solicitudes de apelación en sitios de fácil acceso y dentro de un marco de tiempo especificado, en línea con la legislación que protege información sensible.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) El marco legal establece que los participantes del proceso de adquisiciones tienen el derecho a impugnar las decisiones tomadas o acciones emprendidas por la entidad compradora.

El marco legal chileno contempla el derecho de un participante en un procedimiento de adquisiciones a impugnar decisiones o acciones provenientes de la entidad compradora, tanto por la vía administrativa como por la vía judicial.

I.- Impugnación administrativa:

1º) Ante la Administración:

De acuerdo al artículo 53 de la ley N° 19.880 de Procedimiento Administrativo (de aplicación general y no únicamente a los procedimientos de contratación pública), los proveedores podrán solicitar a la autoridad administrativa que invaliden los actos contrarios a derecho, previa audiencia de los interesados, siempre que lo haga dentro de los dos años contados

desde la notificación o publicación del acto. Por esta vía, los participantes en un proceso de compra pueden impugnar actos administrativos dictados durante la licitación, adjudicación y/o ejecución del contrato, a fin de que la misma autoridad emisora del acto lo deje sin efecto.

Por otro lado, el artículo 59 de la citada ley N° 19.880 establece que los particulares podrán interponer un recurso de reposición ante el mismo órgano que dictó el acto que se impugna; en subsidio, podrá interponerse el recurso jerárquico. Estos recursos proceden respecto de todo tipo de actos administrativos emitidos por autoridades de la Administración del Estado, por lo que pueden interponerse también ante actuaciones emitidas durante la licitación, la adjudicación y la ejecución del contrato.

De acuerdo al artículo 54 de la ley N° 19.880, interpuesta por un interesado una reclamación ante la Administración, no podrá el mismo reclamante deducir igual pretensión ante los Tribunales de Justicia, mientras aquélla no haya sido resuelta o no haya transcurrido el plazo para que deba entenderse desestimada. Planteada la reclamación se interrumpirá el plazo para ejercer la acción jurisdiccional. Si respecto de un acto administrativo se deduce acción jurisdiccional por el interesado, la Administración deberá inhibirse de conocer cualquier reclamación que éste interponga sobre la misma pretensión⁷⁴.

2º) Ante la CGR:

El otro organismo que el ordenamiento jurídico chileno reconoce, con facultades de revisar las impugnaciones de los proveedores afectados en sus derechos por las actuaciones de las entidades públicas compradoras, en sus procedimientos de contratación, es la CGR. El organismo Contralor no tiene un carácter jurisdiccional, sino que meramente administrativo. La CGR es un órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, contemplado en la Constitución Política, que goza de autonomía frente al Poder Ejecutivo y demás Órganos Públicos. Es una entidad de control de legalidad de los actos de la Administración del Estado, que actúa con independencia del Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional. El Organismo de Control mantiene sus facultades generales de fiscalización respecto del procedimiento licitatorio (pre-contractual) como respecto de la etapa de ejecución del respectivo contrato. No solo ello, sino que además la CGR se encuentra facultada para controlar la juridicidad de los mecanismos excepcionales de contratación, como son la licitación privada y el trato directo. Por último, las decisiones de la CGR ante impugnaciones de proveedores, tienen una doble fortaleza, en primer lugar, son vinculantes para toda la Administración del Estado y, en segundo lugar, constituyen jurisprudencia administrativa, constituyéndose dichas decisiones, por lo tanto, en precedentes para las decisiones futuras⁷⁵.

La CGR no constituye una segunda instancia de reclamación administrativa. Lo anterior quiere decir que cualquier particular agraviado por una decisión de un organismo perteneciente a la Administración (Administración Activa), puede acudir libremente ante aquel organismo (ver párrafo 1º), o bien, ante la CGR, según cuál camino juzgue más idóneo, procediendo incluso que ejerza ambas acciones en forma simultánea. Ello, por cuanto la CGR no se ve inhibida de conocer materias sobre las que exista un pronunciamiento pendiente por parte de la Administración Activa, y viceversa.

II.- Impugnación judicial:

El artículo 22 de la LCP establece la creación del TCP. Este tribunal es un órgano jurisdiccional de “carácter contencioso administrativo especial”, competente para conocer de la acción de impugnación contra actos u omisiones, ilegales o arbitrarios, ocurridos en los procedimientos administrativos de contratación con organismos públicos regidos por esta ley. La

74. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=210676>

75. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=18995&idVersion=>

acción de impugnación procederá contra cualquier acto u omisión ilegal o arbitrario que tenga lugar entre la aprobación de las bases de la respectiva licitación y su adjudicación, ambos inclusive.

Tal como se menciona en el Contexto País existe un anteproyecto de ley actualmente en revisión en el Ministerio de Hacienda que propone extender la competencia del TCP para conocer de actos u omisiones legales o arbitrarios que se materialicen durante la ejecución de un contrato administrativo.

Criterio (b) El marco legal establece disposiciones para responder a una impugnación con revisión administrativa por parte de otro órgano, independiente del organismo de adquisiciones, que tenga la autoridad para suspender la decisión de adjudicación, otorgar soluciones lo que incluye el derecho a una revisión judicial.

Tal como se señalara, el marco regulatorio de las compras públicas en Chile contempla la posibilidad de una primera revisión solicitada normalmente ante la entidad adquirente. Sin embargo, también existe un ente de revisión judicial, el TCP, que actúa de forma independiente de la entidad compradora. Además, el marco legal contempla el derecho de apelar una decisión del TCP, a fin de que dicha decisión sea revisada por una instancia judicial superior. Al respecto, el artículo 26 de la LCP señala que la parte agraviada con la resolución del Tribunal podrá deducir ante el Tribunal recurso de reclamación, el que será conocido por la Corte de Apelaciones de Santiago.

Tanto el TCP como la Corte de Apelaciones de Santiago se pronunciarán 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.

Criterio (c) El marco legal establece normas que establecen las materias que están sujetas a revisión.

El artículo 24 de la LCP preceptúa que el TCP será competente para conocer de la acción de impugnación contra actos u omisiones, ilegales o arbitrarios, ocurridos en los procedimientos administrativos de contratación con organismos públicos regidos por esta ley. La acción de impugnación procederá contra cualquier acto u omisión ilegal o arbitrario que tenga lugar entre la aprobación de las bases de la respectiva licitación y su adjudicación, ambos inclusive (el Tribunal es competente para conocer sobre las actuaciones ocurridas tanto en las licitaciones reguladas por la LCP como en aquellas reguladas por los Dtos 48 y 75, esto es: obras y consultorías licitadas por el MOP).

Criterio (d) El marco legal comprende normas que establecen los plazos para la presentación de impugnaciones y apelaciones, y para emitir decisiones por parte de la institución a cargo de la revisión y del organismo de apelación independiente.

El marco legal contempla los plazos para la presentación de impugnaciones y las apelaciones.

Sobre este particular, el artículo 59 de la ley N° 19.880 establece que los particulares podrán interponer un recurso de reposición dentro del plazo de cinco días ante el mismo órgano que dictó el acto que se impugna; en subsidio, podrá interponerse el recurso jerárquico. Como se mencionó anteriormente, una vez interpuesta por un interesado una reclamación ante la Administración, no podrá el mismo reclamante deducir igual pretensión ante los Tribunales de Justicia, mientras

aquella no haya sido resuelta o no haya transcurrido el plazo para que deba entenderse desestimada. Planteada la reclamación se interrumpirá el plazo para ejercer la acción jurisdiccional.

Si la reclamación administrativa fuese desestimada, el proveedor agraviado podrá recurrir ante el TCP. En cuanto al procedimiento para la tramitación de las demandas interpuestas ante el TCP, el citado artículo 24 de la LCP dispone que la demanda deberá deducirse dentro del plazo fatal de diez días hábiles, contado desde el momento en que el afectado haya conocido el acto u omisión que se impugna o desde la publicación de aquél (considerando la interrupción de plazo arriba tratada). El Tribunal podrá declarar inadmisibile la impugnación que no cumpla con los requisitos exigidos en la ley. También podrá decretar, por resolución fundada, la suspensión del procedimiento administrativo en el que recae la acción de impugnación. La sentencia definitiva deberá dictarse en el plazo de diez días hábiles, contado desde la fecha de la resolución que cita a las partes a oír sentencia; Por último, el artículo 26 del citado cuerpo legal preceptúa que en la sentencia definitiva, el Tribunal 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. La parte agraviada con esta resolución podrá, dentro del plazo de cinco días hábiles, contado desde su notificación, deducir ante el Tribunal recurso de reclamación, el que será conocido por la Corte de Apelaciones de Santiago.

Criterio (e) El marco legal contempla la publicación de decisiones y solicitudes de apelación en sitios de fácil acceso y dentro de un marco de tiempo especificado, en línea con la legislación que protege información sensible.

Los escritos presentados por las partes y las resoluciones que sobre ellos recaen son publicados en el portal electrónico del Tribunal www.tribunaldecontratacionpublica.cl, el mismo día que se dicta la resolución.

En cuanto a la sentencia definitiva del caso, se publica una vez que se encuentran notificada por cédula a todas las partes intervinientes⁷⁶.

Conclusión:

En términos generales, debe concluirse que el Sistema de Compras Públicas de Chile cumple satisfactoriamente con este sub-indicador. Sin embargo, el hecho que el TCP no sea competente para conocer aspectos vinculados a la ejecución del contrato, constituye una debilidad del sistema que debiera ser solucionada mediante modificaciones normativas. Al respecto, cabe recordar que existe un anteproyecto de ley actualmente en revisión en el Ministerio de Hacienda, el cual extiende la competencia del TCP de acuerdo a lo ya señalado más arriba.

Sub indicador 1(i) - Gestión de contratos

El propósito de este sub indicador es determinar si el marco legal establece lo siguiente: 1) funciones y responsabilidades para la gestión de contratos; 2) métodos para revisar, emitir y publicar las enmiendas del contrato en tiempo y forma;

3) requisitos de pago oportuno; y 4) procedimientos de resolución de disputas que contemplen un proceso eficiente y justo para resolver las controversias durante la ejecución del contrato.

76. <http://tribunal.chilecompra.cl:81/IngresoCiudadano.aspx>

Para esto se evalúan los siguientes criterios:

- (a) Las funciones para llevar adelante la gestión de contratos están definidas y las responsabilidades, claramente asignadas.
- (b) Están definidas las condiciones para las enmiendas contractuales, así como para asegurar economía y no limitar la competencia de manera arbitraria.
- (c) Hay procesos efectivos e imparciales para la resolución pronta de disputas durante la ejecución del contrato.
- (d) El resultado final de la resolución de una controversia es exigible.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Las funciones para llevar adelante la gestión de contratos están definidas y las responsabilidades, claramente asignadas.

Ni la LCP ni su reglamento contienen normas que regulen adecuadamente los distintos hitos de la etapa de ejecución de los contratos, esto es, el control de calidad, los servicios de post-venta, las responsabilidades de los administradores del contrato, la aplicación de sanciones al proveedor, las modificaciones y liquidaciones de contratos, los pagos y las consecuencias de su incumplimiento o cumplimiento tardío, etc.

Si bien la LCP es escueta en cuanto a la regulación de la gestión de contratos, del análisis de aquella se desprende que la responsabilidad en la gestión de los contratos es de cada organismo comprador, en cuanto al monitoreo del cumplimiento del contrato, la imposición de multas en el caso que se hayan contemplado en las bases, las recepciones conforme y la gestión de los pagos.

El RCP, por su parte, se refiere solamente a la información que los organismos deben suministrar al Registro de Proveedores respecto al comportamiento contractual de éstos, en su artículo 96 bis: "a fin de que el Registro cuente con la mencionada información, las Entidades deberán informar, a través del Sistema, los antecedentes referidos al comportamiento contractual de sus proveedores, los que deberán referirse a elementos objetivos, tales como el cumplimiento íntegro y oportuno de las obligaciones, cumplimiento de plazos comprometidos, aplicación de multas u otras medidas que hayan afectado al proveedor."

La Directiva N° 23 de la DCCP se refiere especialmente al pago a los proveedores, señalando el plazo reglamentario, cómo debe informarse de éste en las bases de licitación, y cómo realizar la gestión de reclamos por pagos. Una vez recibido un reclamo, el organismo tiene un plazo de 2 días hábiles para responder.

Finalmente, cabe señalar que la ley de presupuestos de 2017, en la partida para la DCCP, contempla una glosa (N°3) que establece que "la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas dispondrá de un sistema de seguimiento de contratos para los efectos del cumplimiento por parte de las entidades públicas, de lo establecido en el artículo 18 de la LCP, en cuanto a la obligación de realizar todos sus procesos de contratación de bienes y servicios a través de los sistemas electrónicos o digitales que establezca esta Institución." A este respecto, se encuentra en su etapa final de desarrollo un

aplicativo tecnológico de gestión de contratos. Se espera que dicho aplicativo se encuentre operativo a través del Sistema de Información durante el año 2017⁷⁷.

Criterio (b) Están definidas las condiciones para las enmiendas contractuales, así como para asegurar economía y no limitar la competencia de manera arbitraria.

Según dispone el artículo 13 de la LCP y el artículo 77 del RCP, se puede modificar el contrato por mutuo acuerdo entre las partes o por exigirlo el interés público o por las demás causales que establezcan las bases de licitación. Esto siempre que se respete el principio de estricta sujeción a las bases, y que con motivo de la modificación no se aumente el monto de lo contratado en más de 30%.

Las modificaciones realizadas a los contratos deben publicarse en el Sistema de Información a más tardar 24 horas de dictadas (artículo 79 del RCP).

Criterio (c) Hay procesos efectivos e imparciales para la resolución pronta de disputas durante la ejecución del contrato.

Durante la ejecución del contrato es cada organismo el que deberá resolver las disputas que se puedan producir con el contratista. No se contempla la posibilidad de juicios arbitrales para la resolución de disputas, por lo que posibles discrepancias podrían resolverse en los tribunales ordinarios. Al respecto, debe recordarse que la competencia del TCP sólo abarca el proceso licitatorio, cesando a partir de la adjudicación del contrato.

Criterio (d) El resultado final de la resolución de una controversia es exigible.

De existir una sentencia judicial por parte de los tribunales ordinarios de justicia, aquélla es exigible por el principio de la cosa juzgada.

Conclusión:

Si bien resulta claro que la gestión de los contratos es de cada organismo comprador, no se encuentra regulada en la ley la totalidad de los aspectos relacionados con las responsabilidades en los distintos hitos de la ejecución de los contratos, (monitoreo, control de calidad, servicios de post-venta, las responsabilidades de los administradores de los contratos, sanciones, modificaciones y liquidaciones de contratos, pagos, etc.). Estos aspectos han sido delegados, por mandato del RCP (artículo 4º), a los Manuales de Procedimientos de Adquisiciones que cada organismo debe elaborar a partir de la guía elaborada por la DCCP. Además, cabe señalar que desde el punto de vista informático se dispondrá de un Módulo de Gestión de Contratos que permitirá hacer un seguimiento y control de estos procesos.

Por otro lado, no hay mecanismos efectivos e imparciales para una pronta resolución de disputas durante la gestión contractual. Este aspecto constituye una brecha, que debiera ser solucionada a futuro mediante modificaciones tanto a la LCP como a su RCP.

77. http://www.dipres.gob.cl/595/articles-155079_doc_.pdf

Sub indicador 1(j) – Adquisiciones electrónicas (e-procurement)

Este sub indicador busca determinar en qué medida el marco legal aborda, permite y/o exige el uso de medios e instrumentos electrónicos en las adquisiciones públicas.

Para ello se evalúan los siguientes criterios:

- (a) El marco legal permite o determina soluciones de adquisiciones electrónicas que cubren por entero o de forma parcial el ciclo de adquisiciones públicas.
- (b) El marco legal asegura el uso de herramientas y estándares que proporcionan acceso irrestricto y completo al sistema, tomando en cuenta la privacidad, la seguridad de los datos y la autenticación.
- (c) El marco legal requiere que se informe a las partes interesadas qué partes de los procesos se manejarán de forma electrónica.

Análisis del cumplimiento de los criterios:**Criterio (a) El marco legal permite o determina soluciones de adquisiciones electrónicas que cubren por entero o de forma parcial el ciclo de adquisiciones públicas.**

El marco regulatorio contenido en la LCP aborda, permite y exige el uso de medios e instrumentos electrónicos en las adquisiciones públicas. A este respecto, el capítulo IV de la LCP se refiere a “las compras y contrataciones por medios electrónicos y del sistema de información de las compras y contrataciones de los organismos públicos”. Dentro de ese capítulo, el artículo 18 preceptúa que los organismos públicos regidos por esa ley deberán “cotizar, licitar, contratar, adjudicar, solicitar el despacho y, en general, desarrollar todos sus procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras a que alude la presente ley, utilizando solamente los sistemas electrónicos o digitales que establezca al efecto la Dirección de Compras y Contratación Pública”. La citada norma precisa que dicha utilización podrá ser directa o intermediada a través de redes abiertas o cerradas, operando en plataformas de comercio electrónico o mercados digitales de transacciones.

Por lo tanto, los procedimientos de licitación regidos por la LCP se caracterizan por asegurar importantes grados de transparencia y publicidad, ya que su tramitación se materializa a través de la plataforma transaccional electrónica administrada por la DCCP. Sin embargo, una vez suscrito el contrato con el adjudicatario, su ejecución no se desarrolla con los mismos niveles de transparencia, ya que esta instancia del ciclo de abastecimiento se desarrolla en forma física, y no a través de la citada plataforma. Con todo, como ya se señalara, la DCCP está trabajando para que a mediano plazo la gestión de contratos y pagos deba tramitarse íntegramente a través de la plataforma electrónica.

Por su parte, el informe final de la Mesa de Trabajo para la Modificación de la LCP, de mayo de 2016 –convocada por la DCCP e integrada por autoridades, académicos y miembros del TCP y la CGR –, propuso contar con un sistema de gestión de contratos robusto, que permita la trazabilidad de la vida del contrato, respecto a los pagos, multas, ampliaciones y modificaciones de contrato, términos anticipados, garantías, recepciones conformes, así como información oportuna al mercado. Dicho informe dio origen a un anteproyecto de modificación legal, el que se encuentra actualmente en revisión en el Ministerio de Hacienda⁷⁸.

78. <http://www.chilecompra.cl/2016/05/informe-final-de-mesa-ley-de-compras-publicas-propone-modificaciones-en-cobertura-e-institucionalidad-del-sistema-de-compras-publicas/>

Criterio (b) El marco legal asegura el uso de herramientas y estándares que proporcionan acceso irrestricto y completo al sistema, tomando en cuenta la privacidad, la seguridad de los datos y la autenticación.

En el marco regulatorio contenido en la LCP asegura la aplicación coherente de la tecnología, proporcionando acceso libre y completo al sistema, y garantizando la privacidad y seguridad de los datos y su autenticación.

De este modo, el artículo 19 de la LCP crea el "Sistema de Información de Compras y Contrataciones de la Administración" (www.mercadopublico.cl), a cargo de la Dirección de Compras y Contratación Pública, el que deberá estar disponible a todo el público. Cabe señalar que el artículo 2º, N° 29, del RCP define al Sistema de Información como el "Sistema de Información de compras y contratación públicas y de otros medios para la compra y contratación electrónica de las Entidades, administrado y licitado por la Dirección de Compras y compuesto por software, hardware e infraestructura electrónica, de comunicaciones y soporte que permite efectuar los Procesos de Compra".

A este respecto, el citado artículo 19 de la LCP indica que el Sistema de Información será de acceso público y gratuito, mientras que su artículo 20 previene que los órganos de la Administración deberán publicar en dicho Sistema la información básica relativa a sus contrataciones y aquella que establezca el RCP. La referida norma precisa que la información a publicar deberá ser completa y oportuna, refiriéndose a: los llamados a presentar ofertas, recepción de las mismas; aclaraciones, respuestas y modificaciones a las bases de licitación, así como los resultados de las adjudicaciones relativas a las adquisiciones y contrataciones. De acuerdo al artículo 18 de la LCP, los organismos públicos regidos por esta ley no podrán adjudicar contratos cuyas ofertas no hayan sido recibidas a través del Sistema de Información.

Con todo, la normativa agrega que los organismos públicos estarán exceptuados de publicar en el Sistema de Información, aquella información sobre adquisiciones y contratación calificada como de carácter secreto, reservado o confidencial en conformidad a la ley.

Por último, cabe señalar que el artículo 56 del RCP establece los principios rectores del Sistema de Información, señalando que éste deberá utilizar medios tecnológicos que garanticen su neutralidad, seguridad, consistencia, confidencialidad y no repudiabilidad, y deberá estar basado en estándares públicos e interoperables y permitir el respaldo de su información, el registro de operaciones en su origen y su operación continua, salvo caso fortuito o fuerza mayor. Dicha norma agrega que la tecnología utilizada permitirá asegurar la identidad de los Usuarios del Sistema de Información, respaldar la información existente en el Sistema de Información, operar e integrar a otros sistemas de información y operar ininterrumpidamente las 24 horas durante los 7 días de la semana salvo caso fortuito o fuerza mayor. Finalmente, la norma declara que el Sistema de Información estará permanentemente disponible a través del sitio web que disponga la DCCP y será de acceso público y gratuito. La referida norma reglamentaria termina indicando que el Sistema de Información no establecerá exigencias propias de tecnologías de propiedad de determinados fabricantes, y que dicha tecnología no podrá permitir la alteración de los documentos electrónicos contenidos en dicho sistema.

Criterio (c) El marco legal requiere que se informe a las partes interesadas qué partes de los procesos se manejarán de forma electrónica.

El artículo 20 de la LCP previene que los órganos de la Administración deberán publicar en el Sistema de Información la

información básica relativa a sus contrataciones y aquella que establezca el RCP. La referida norma precisa que la información a publicar deberá ser completa y oportuna, refiriéndose a: los llamados a presentar ofertas, recepción de las mismas; aclaraciones, respuestas y modificaciones a las bases de licitación, así como los resultados de las adjudicaciones relativas a las adquisiciones y contrataciones.

Conclusión:

En términos generales, debe concluirse que el Sistema de Compras Públicas de Chile cumple satisfactoriamente con este sub indicador. El marco normativo establece que todos los organismos alcanzados por la LCP están obligados a desarrollar todos sus procesos de adquisición y contratación utilizando solamente los sistemas electrónicos o digitales que establezca al efecto la DCCP. Estos sistemas electrónicos permiten el acceso abierto e irrestricto a la información, contemplando los niveles de autorización pertinentes y los estándares de seguridad necesarios.

Sub indicador 1(k) Normas para la salvaguarda de registros, documentos y datos electrónicos

El objetivo de este sub indicador es analizar las características que la normativa estipula para el sistema de salvaguarda de documentos y registros.

Para ello se evalúan los siguientes criterios:

- (a) Establece una lista integral de registros de adquisiciones y documentos relacionados a las transacciones, incluida la gestión de contratos que debe conservarse a nivel operativo, y lo que haya disponible para inspección pública, incluidas las condiciones de acceso.
- (b) Existe una política de retención de documentos que es compatible con el plazo de prescripción del país para investigar y procesar los casos de fraude y corrupción, y con los ciclos de auditoría.
- (c) Hay protocolos de seguridad establecidos para proteger los registros (físicos o electrónicos).

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) El marco legal establece una lista integral de registros de adquisiciones y documentos relacionados a las transacciones, incluida la gestión de contratos que debe conservarse a nivel operativo, y lo que haya disponible para inspección pública, incluidas las condiciones de acceso.

En general, el ordenamiento jurídico estableció un Sistema de Información de Compras Públicas con el objeto de facilitar el deber de la Administración de entregar la mayor cantidad de antecedentes asociados a sus procesos de compras, con el fin de velar por la transparencia y trato igualitario de los oferentes durante tales procesos.

Así, la transparencia no sólo es uno de los principios que rigen la contratación administrativa sino que es un mandato constitucional consagrado en el inciso segundo del artículo 8º de la Constitución Política, el que previene que son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado –como lo es la Administración del Estado y, dentro de ésta, la CGR –, así

como sus fundamentos y los procedimientos que se utilicen, agregando que solo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquellos, cuando concurren las causales indicadas en el referido precepto constitucional.

Respecto a lo que indica la LCP, es preciso destacar que el inciso primero del artículo 20 de la citada ley mandata a los órganos de la Administración a publicar en el Sistema de información de Compras Públicas, administrado por la DCCP, la información básica relativa a sus contrataciones, especificando que dicha información debe ser completa y oportuna, haciendo referencia expresa a la obligación de publicar los llamados a presentar ofertas; la recepción de las mismas; las aclaraciones, respuestas y modificaciones a las bases de Licitación; los resultados de las adjudicaciones y todo según lo señale el RCP.

Por su parte, artículo 57 del RCP señala expresamente los documentos que deben publicarse en el Sistema de Información, diferenciando aquellos según el mecanismo de contratación a utilizar. Así, por ejemplo para la LP se exige que las Entidades publiquen el llamado a los proveedores a través del Sistema de Información; las Bases de licitación y otros documentos que la integren; las respuestas a las preguntas efectuadas por los Proveedores en relación a las bases; la integración de la Comisión Evaluadora, si existiera; la recepción y el cuadro de las ofertas presentadas; el informe final de la Comisión Evaluadora; la resolución de adjudicación de la licitación; el texto del contrato; la orden de compra; la modalidad y forma de pago; y, cualquier otro documento que la entidad licitante determine, con lo que podría obligarse a publicar en el Sistema de Información cualquier elemento relacionado a la gestión del contrato.

Con toda la información que tanto la ley como el RCP exigen que sea publicada en relación a los procesos licitatorios de las Entidades, podemos entender que efectivamente el Sistema de Información es en sí mismo una lista integral de registro de adquisiciones que cuenta con los documentos relacionados a esas transacciones. Así, dicho Sistema permite que se realice un control social intenso respecto de las contrataciones de la Administración al permitir un acceso libre y sin condiciones a cualquier ciudadano que cuente con conexión a internet.

Por último, cabe recordar que actualmente se encuentra en estudio en el Ministerio de Hacienda un anteproyecto de ley que, entre otras medidas, propone el establecimiento permanente de un sistema de gestión de contratos robusto en el Sistema de Información, que permita la trazabilidad de la vida del contrato, respecto a los pagos, multas, ampliaciones y modificaciones de contrato, términos anticipados, garantías, recepciones conformes, así como información oportuna al mercado. Una vez que se encuentre vigente dicha modificación legal, será necesario modificar el RCP, a fin de que en el citado artículo 57 se indique en forma expresa qué documentos y antecedentes correspondientes a la gestión de los contratos deberán publicarse en el Sistema de Información.

Criterio (b) Existe una política de retención de documentos que es compatible con el plazo de prescripción del país para investigar y procesar los casos de fraude y corrupción, y con los ciclos de auditoría.

La LCP y su reglamento no se refieren en específico a un plazo de retención de los documentos que se cargan al Sistema de Información con miras a mantenerlos disponibles. En la actualidad, la DCCP, tiene información de licitaciones y órdenes de compra desde el año 2004.

En cualquier caso, todos los documentos que se han incorporado al Sistema de Información son entregados por esta Dirección a solicitud de Tribunales de Justicia u otros Organismos por lo que no habría problema en contar con información asociada a compras públicas, sin importar el plazo de prescripción de la acción penal en específico.

Criterio (c) Hay protocolos de seguridad establecidos para proteger los registros (físicos o electrónicos).

Si bien no existen protocolos generales en la ley, sí se ha regulado esta materia en el contrato suscrito con el proveedor tecnológico que opera la plataforma del Sistema de Información.

En la actualidad, las bases de datos del Sistema de Información se encuentran alojadas en la infraestructura del proveedor tecnológico, Synapsis SpA. Dentro del contrato suscrito con dicho proveedor, en razón del desarrollo de un proceso de licitación, se establecieron exigencias respecto a la Seguridad de la Información, como por ejemplo la certificación ISO 27.001, la cual no sólo cubre aspectos electrónicos (procedimientos, protocolos, inventarios, entre otros) sino que también exige requisitos a nivel físico (control de acceso, seguridad perimetral, entre otros).

En este sentido, toda la documentación relacionada con este ítem es clasificada como confidencial por el proveedor, pero se puede solicitar su revisión en persona mediante una auditoría, tal como se hizo en el año 2017 por el oficial de seguridad de la DCCP.

Existe la intención por parte de la DCCP de establecer procedimientos al respecto, y ya existe un procedimiento que se refiere tangencialmente a estas materias, denominado "Manual de Operaciones", aprobado el año 2016 y relacionado a la Meta de Eficiencia Institucional de Seguridad.

Conclusión:

En términos generales, debe concluirse que el Sistema de Compras Públicas de Chile cumple con este sub indicador, ya que la normativa establece una lista integral de registros de adquisiciones y documentos relacionados a las transacciones para inspección pública, que incluye las condiciones de acceso. Si bien no existen especificaciones en la normativa sobre políticas de retención de documentos, el carácter totalmente electrónico del proceso de contratación regido por la LCP permite que se encuentre disponible toda la información completa desde 2011. Finalmente, en el contrato con el proveedor del servicio se establecieron los protocolos que aseguran la seguridad y la protección de los registros electrónicos.

Si bien el marco legal no contempla explícitamente la existencia de registros integrales de cada transacción con la identificación de sus documentos asociados, dado que el sistema es electrónico, esa información existe en la práctica y está ordenada en una base de datos. Tampoco la normativa contempla en forma explícita la existencia de una política para la retención de aquellos documentos involucrados en alguna investigación por fraude o corrupción, pero en este caso dada la naturaleza electrónica de las transacciones, no se estima necesaria.

Sub indicador 1(l) - Principios del sistema de compras públicas en la legislación especializada

En este sub indicador se busca analizar si los principios de adquisiciones públicas (por ejemplo, procedimientos competitivos, transparencia, equidad, decisiones vinculadas al valor por el dinero) y las leyes relacionadas se aplican a través de toda la gama de provisión de servicios públicos, según corresponda.

Esto se hace a través de la evaluación de los siguientes criterios:

- (a) Los principios y/o el marco legal de adquisiciones públicas se aplican a lo largo de la legislación especializada que rige las adquisiciones por parte de entidades que operan en sectores específicos, como corresponda.
- (b) Los principios y/o leyes de adquisiciones públicas se aplican a la selección y contratación de alianzas público/privadas (APP), incluyendo las adjudicaciones, como corresponda.
- (c) Las responsabilidades para el desarrollo de políticas y el apoyo para la implementación de APP, incluyendo las adjudicaciones, están claramente definidas.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Los principios y/o el marco legal de adquisiciones públicas se aplican a lo largo de la legislación especializada que rige las adquisiciones por parte de entidades que operan en sectores específicos, como corresponda.

Los principios establecidos en el marco regulatorio de las compras públicas, han sido también recogidos en la legislación especializada que rige las adquisiciones por parte de entidades que operan en sectores específicos (obras públicas, concesiones, adquisiciones de las empresas públicas, etc.). Entre esos principios, deben distinguirse el de la licitación pública como regla general, el principio de estricta sujeción a las bases, el de libre concurrencia y el de igualdad de los oferentes ante las bases. Al respecto, cabe distinguir:

1. Adquisiciones de empresas prestadoras de servicios públicos:

Los servicios públicos en sectores como las telecomunicaciones, electricidad, sanitario y combustible, son proporcionados en su gran mayoría por empresas privadas (las denominadas Utilities), que operan en mercados regulados. Los entes reguladores suelen estructurarse bajo la forma de "Superintendencias", las que, entre otras funciones, regulan las tarifas de los prestadores de servicios, fiscalizan la calidad del servicio y atienden los reclamos de los usuarios (Superintendencia de Electricidad y Combustibles y Superintendencia de Servicios Sanitarios, para citar 2 ejemplos). Si bien se trata de empresas reguladas, en lo relativo a sus procesos de adquisición, dichas empresas se sujetan a las normas de derecho privado, sin que les resulten aplicables las obligaciones y principios propios de las compras públicas.

2. Adquisiciones de empresas públicas:

En cuanto a las empresas del sector estatal, es decir, las empresas públicas creadas por ley y aquellas sociedades respecto de las cuales el Estado o sus organismos mantienen una participación accionaria superior al 50% o mayoría en su directorio, sus contrataciones de bienes o servicios no se encuentran regidas por las disposiciones de la LCP.

No obstante lo anterior, por así permitirlo una glosa presupuestaria que ha sido incorporada en la partida, capítulo y programa referidos a la DCCP en las leyes de presupuesto para el sector público de, a lo menos, los últimos 7 años, ellas pueden voluntariamente adherir al Sistema de Información y a los Convenios Marco suscritos por la Dirección.

Sin perjuicio de lo señalado, las empresas públicas creadas por ley forman parte de los órganos de la Administración del Estado, y, como tales, les es aplicable lo dispuesto en el artículo 9º, incisos primero y tercero, de Ley N° 18.575, que dispone, como regla general, que los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública, y excepcionalmente procederá la licitación privada, previa resolución fundada que así lo disponga, salvo que por la naturaleza de la negociación

corresponda acudir al trato directo. De esta forma, si bien es cierto las empresas públicas se encuentran excluidas de la aplicación de la LCP, debe tenerse presente que aun prescindiendo de la aplicación de dicha ley, les resulta igualmente aplicable el citado artículo 9° de Ley N° 18.575, el que, como se dijera, establece como principio rector la aplicación del mecanismo de la LP, reconociendo además los principios de libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo y de igualdad ante las bases que rigen el contrato.

Tratándose de las Empresas Portuarias Estatales, por así establecerlo el artículo 12 de la Ley N° 19.542, que crea las empresas portuarias estatales, puede obviársela la propuesta pública en las adquisiciones de bienes y servicios inferiores a 1.000 UTM si existe acuerdo de 4 directores, en los directorios de 5 miembros, y de 2 en los directorios de 3 miembros.

3. Obras Públicas y consultorías licitadas por el MOP:

En lo que se refiere a la contratación obras públicas y consultorías licitadas por el MOP, éstas se encuentran reguladas a nivel legal por el Decreto con fuerza de Ley N° 850. Este cuerpo legal establece los principios y grandes lineamientos que rigen al sistema, remitiendo los aspectos más específicos y procedimentales al RCP⁷⁹.

Por otro lado, existen dos instrumentos de nivel inferior, correspondientes a reglamentos aprobados por decreto del Presidente de la República. Se trata, en primer lugar, del decreto N° 48, de 2004, del Ministerio de Obras Públicas, Reglamento para contratación de trabajos de consultoría⁸⁰.

Adicionalmente, debe mencionarse el decreto N° 75, de 2004, del Ministerio de Obras Públicas, Reglamento para Contratos de Obras Públicas⁸¹.

Estos dos instrumentos regulan procedimientos más detallados de implementación y, en términos generales, recoge los mismos principios establecidos en el marco regulatorio de las adquisiciones de bienes y servicios (LCP).

Criterio (b) Los principios y/o leyes de adquisiciones públicas se aplican a la selección y contratación de alianzas público/privadas (APP), incluyendo las concesiones, como corresponda.

En Chile, como en numerosos países, se ha adoptado legislación especializada que rige la selección y adjudicación de los contratos de concesión y otras formas de alianzas público-privadas (APP). Con todo, del análisis de dicha regulación especial, se puede concluir que ésta reconoce a grandes rasgos los principios propios de la contratación pública, léase: Adjudicación mediante procedimientos competitivos, transparencia, equidad, decisiones vinculadas a la eficiencia, etc. Esta regulación especial está compuesta por la Ley de Concesiones de Obras Públicas (DFL MOP N° 164, de 1991) y por el Reglamento de Concesiones (Decreto 956, de 1997, del Ministerio de Obras Públicas)⁸².

El procedimiento para la adjudicación de una concesión consiste, a grandes rasgos, en lo siguiente:

1°) El artículo 4° del DFL 164 establece que las concesiones se otorgarán y formalizarán mediante licitaciones. Dichas licitaciones podrán ser nacionales o internacionales y a ellas podrán presentarse personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que cumplan los requisitos y exigencias que establezca el Reglamento.

79. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=97993>

80. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=8226>

81. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=233103>

82. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=16121&idVersion> y <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=133948>

2º) El Artículo 6º bis del señalado DFL preceptúa que el Ministerio de Obras Públicas podrá efectuar un llamado a precalificación de licitantes a fin de seleccionar a los interesados que cumplan con los requisitos uniformes, objetivos y razonables que se establezcan en las respectivas bases de precalificación, los que sólo podrán referirse a aspectos jurídicos, de capacidad financiera o técnica, de experiencia, cumplimiento histórico de la normativa laboral y de seguridad social.

3º) El artículo 7º del citado DFL agrega que la licitación de la concesión se decidirá evaluando las ofertas técnicamente aceptables, de acuerdo a las características propias de las obras, atendido uno o más de los factores explicitados en esa norma (estructura tarifaria, plazo de concesión, subsidio del Estado al oferente, entre otros), según el sistema de evaluación que el MOP haya establecido en las respectivas Bases de Licitación.

4º) Por último, el artículo 8º del DFL 164 señala que la adjudicación del contrato se resolverá por decreto supremo del Ministerio de Obras Públicas, que deberá llevar, además, la firma del Ministro de Hacienda. El contrato se perfeccionará una vez publicado en el Diario Oficial el decreto supremo de adjudicación. Por último, el artículo 9º del DFL dispone que el adjudicatario quedará obligado a constituir una sociedad de nacionalidad chilena o agencia de la extranjera, con quien se entenderá celebrado el contrato.

Criterio (c) Las responsabilidades para el desarrollo de políticas y el apoyo para la implementación de APP, incluyendo las concesiones, están claramente definidas.

Las responsabilidades para el desarrollo de políticas y el apoyo a la implementación de concesiones de obra pública se encuentran claramente definidas, recayendo en el MOP, específicamente, en la Coordinación de Concesiones.

La Coordinación de Concesiones de Obras Públicas es el área encargada a nivel ministerial de proveer, preservar y mejorar obras y servicios de infraestructura pública en el marco de la asociación público privada que favorezca el desarrollo nacional y la calidad de vida de los chilenos.

Conclusión:

Si bien este aspecto queda fuera del alcance de la evaluación MAPS, se puede decir que en términos generales, el Sistema de Compras Públicas de Chile cumple satisfactoriamente con este sub indicador.

Indicador N° 2 “Reglamentos y herramientas en apoyo de la implementación del marco legal”

Sub indicador 2(a) – Implementación de normas que definen procesos y procedimientos

Este sub indicador apunta a verificar la existencia, claridad, accesibilidad y el carácter abarcador de las normas que reglamentan la ley y que detallan y aclaran su aplicación.

Para ello, se evalúan los siguientes criterios:

(a) Hay reglamentos que complementan y detallan las disposiciones de la ley sobre adquisiciones, y no contradicen la ley.

(b) Los reglamentos son claros, comprensivos y están consolidados como un conjunto de normas de fácil acceso en un único lugar accesible.

(c) La responsabilidad por el mantenimiento de los reglamentos está claramente establecida y los reglamentos se actualizan con regularidad.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Hay reglamentos que complementan y detallan las disposiciones de la ley sobre adquisiciones, y no contradicen la ley.

En el marco regulatorio de las compras públicas existen normas que reglamentan la ley y que detallan y aclaran su aplicación. Sobre el particular, la LCP establece los principios y grandes lineamientos que rigen al sistema, remitiendo al RCP los aspectos más específicos y procedimentales.

En cuanto al RCP éste tiene una jerarquía normativa inferior a la ley. Al tratarse de un “reglamento”, debe ser aprobado por decreto del Presidente de la República. Este instrumento regula procedimientos más detallados de implementación. Además, por el hecho de encontrarse dentro de la esfera de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, su modificación y actualización es mucho más flexible que en el caso de una ley. Dicho RCP proporciona normas de detalle que explican y permiten la utilización del marco legal en una variedad de situaciones fácticas. Además, analizada la ley y su reglamento, no se aprecian contradicciones entre uno y otro cuerpo normativo.

Criterio (b) Los reglamentos son claros, comprensivos y están consolidados como un conjunto de normas de fácil acceso en un único lugar accesible.

El tenor del citado RCP es claro y cubre a la totalidad de las materias contempladas en forma general por la LCP.

Además, el texto del RCP y el contenido de sus normas es accesible al público, encontrándose disponible en un único portal en línea, de acceso libre (conjuntamente con la ley y las directivas): www.chilecompra.cl.⁸³

Criterio (c) La responsabilidad por el mantenimiento de los reglamentos está claramente establecida y los reglamentos se actualizan con regularidad.

De acuerdo al artículo 22 de la ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, es a los “Ministerios” a quienes corresponde proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, y estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, mientras que a los servicios públicos corresponde la ejecución de dichas políticas, planes y normas.

En tal contexto, la responsabilidad por el mantenimiento de la reglamentación de compras públicas está formalmente radicada en el Ministerio de Hacienda, sin perjuicio de la colaboración que para tales efectos presta la DCCP en su calidad de agencia especializada. La DCCP debe, además, velar por la correcta ejecución de las normas contenidas en dicha reglamentación, especialmente en lo que dice relación con la operación de la plataforma electrónica transaccional.

83. Leyes y reglamentos: <http://www.chilecompra.cl/transparencia/marconormativo.html>

Cabe señalar, finalmente, que el RCP se mantiene permanentemente actualizado, habiendo sido sustancialmente modificado durante los años 2009 y 2014.

Conclusión:

En términos generales, debe concluirse que el Sistema de Compras Públicas de Chile cumple satisfactoriamente con este sub indicador, por cuanto existe un RCP que detalla las disposiciones de la LCP, que es comprehensivo, que está disponible para cualquiera en cualquier momento a través de la plataforma electrónica de la DCCP, y que se actualiza regularmente.

Sub indicador 2(b) - Documentos modelo de adquisiciones para bienes, obras y servicios

En este sub indicador se busca determinar si existen documentos modelo de adquisiciones, cuáles son sus características, y si están establecidas las responsabilidades por su mantenimiento y actualización.

Para esto se evalúa el cumplimiento de los siguientes criterios:

- (a) Se proveen documentos de adquisiciones modelo para usar para una amplia gama de bienes, obras y Servicios, incluyendo servicios de consultoría proporcionados por organismos del gobierno.
- (b) Como mínimo, hay un conjunto estandarizado y obligatorio de cláusulas o plantillas que reflejan el marco legal. Estas cláusulas pueden usarse en documentos preparados para licitaciones/ofertas competitivas.
- (c) Los documentos se actualizan y se encuentra claramente definida la responsabilidad de su preparación y actualización.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Se proveen documentos de adquisiciones modelo para usar para una amplia gama de bienes, obras y Servicios, incluyendo servicios de consultoría proporcionados por organismos del gobierno.

Según el artículo 21 del RCP, la DCCP debe elaborar uno o más formularios de bases de licitación, que serán utilizados por las entidades, pudiendo ser modificados para ajustarse a las necesidades de cada proceso de compra. El formulario actualmente disponible en la plataforma cuenta con secciones a completar para cada base (datos del organismo, etapas y plazos de la licitación, criterios de evaluación, etc.). Además, en la plataforma se encuentran disponibles cláusulas tipo y documentos tipo de actos administrativos vinculados a los procesos de compra. Se proponen cláusulas tipo para algunas secciones, de modo de estandarizarlas.

Cabe añadir que en la actualidad la DCCP está trabajando, en conjunto con la CGR y el Ministerio de Economía, en la elaboración de un nuevo formulario electrónico de bases más completo, lógico y estructurado. Dicho formulario ha comenzado a ser testeado por un grupo de entidades pilotos, tales como la CGR, la Tesorería General de la República, la JUNAEB y la misma la DCCP. Se espera que durante el segundo semestre de 2017 el uso de los formularios sea obligatorio para todas las entidades compradoras, en sus licitaciones inferiores a 100 UTM. En el año 2018 la obligatoriedad del formulario debiera extenderse a la totalidad de los procesos de compra transados en el Sistema de Información.

Criterio (b) Como mínimo, hay un conjunto estandarizado y obligatorio de cláusulas o plantillas que reflejan el marco legal.

Estas cláusulas pueden usarse en documentos preparados para licitaciones/ofertas competitivas. El artículo 22 del RCP señala el contenido mínimo de las bases de licitación. Tal como se señalara en el análisis del criterio anterior, a partir del segundo semestre del año 2017 la DCCP disponibilizará en la plataforma formularios electrónicos de bases, con cláusulas estandarizadas de carácter obligatorio. El nuevo formulario contará, además, con cláusulas sugeridas y otras susceptibles de modificación.

Dicho proyecto culminó en marzo 2017 su primer hito: ingresar a QA el flujo automatizado que se utilizará en el Sistema de Información, para licitaciones de monto menores a 100 UTM (que representan cerca del 70% de los procesos licitatorios). Tal como se expresara, en este primer hito se desarrollará un plan piloto cuya finalidad es testear el funcionamiento de la aplicación como también para validar las cláusulas estandarizadas con otros órganos públicos.

En las etapas siguientes se estandarizará y automatizará el flujo de licitaciones más complejas de montos altos, incluyendo aquellos procesos que requieren la aprobación previa de la CGR (toma de razón).

Criterio (c) Los documentos se actualizan y se encuentra claramente definida la responsabilidad de su preparación y actualización.

Estos documentos son preparados por la DCCP, según el artículo 21 del RCP. Además, se actualizan permanentemente.

Conclusión:

En este sub indicador existe una brecha, que está en proceso de ser superada con la implementación del proyecto de simplificación del proceso de compra (formulario electrónico de bases).

Sub indicador 2(c) - Condiciones contractuales estándares

Este sub indicador se centra en las condiciones contractuales estándar de los contratos del sector público (que se suelen llamar Condiciones Generales del Contrato), que abarca bienes, obras y servicios, entre ellos, los servicios de consultoría, que establecen las disposiciones básicas que serán incluidas en un contrato con el gobierno.

Para ello, se evalúa el cumplimiento de los siguientes criterios:

(a) Hay condiciones contractuales estándar para los tipos de contratos más comunes y su utilización es obligatoria.

(b) El contenido de las condiciones contractuales estándar suele ser consistente con las prácticas aceptadas a nivel internacional.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Hay condiciones contractuales estándar para los tipos de contratos más comunes y su utilización es obligatoria.

Aún no se han elaborado condiciones contractuales estándar cuya utilización sea obligatoria. Sin perjuicio de eso, como se señalara, en la actualidad la DCCP está trabajando, en conjunto con la CGR y el Ministerio de Economía, para elaborar formularios de bases con cláusulas tipo, estandarizadas y obligatorias.

Criterio (b) El contenido de las condiciones contractuales estándar suele ser consistente con las prácticas aceptadas a nivel internacional.

Las cláusulas estandarizadas que formarán parte del nuevo formulario electrónico, próximo a ser implementado por la DCCP, se sujetará a la normativa contenida en la LCP y en su RCP, así como a los acuerdos comerciales suscritos por Chile y a las mejores prácticas aceptadas a nivel internacional. Estas mejores prácticas constan en los citados acuerdos comerciales (ver sub-indicador 3(b), criterio b.), así como en otros documentos de organismos internacionales, entre los que cabe destacar: las recomendaciones de la OCDE sobre compras públicas, de 2015⁸⁴; los estudios de benchmarking en compras públicas, desarrollados durante 2016 y 2017 por el banco mundial⁸⁵; y el Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio⁸⁶.

Conclusión:

En este sub indicador existe una brecha, la que será superada con la implementación del proyecto de simplificación del proceso de compra (formulario electrónico de bases).

Sub indicador 2(d) - Guía o manual del usuario para las entidades compradoras

Este sub indicador se refiere a la existencia de una guía o manual del usuario para las entidades contratantes, que se considera una herramienta importante de implementación que puede ayudar al personal brindándole información al incorporar las leyes, las políticas y los procedimientos en un documento que los apoyará para traducir las políticas en prácticas.

En este sentido, se evalúa si el sistema cumple con los siguientes criterios:

(a) Hay (un) manual(es) integral(es) sobre adquisiciones que detallan todos los procedimientos para la correcta implementación de las leyes y reglamentaciones de adquisiciones.

(b) Se establece claramente quién asumirá la responsabilidad por el mantenimiento del manual y se lo actualiza con regularidad.

84. <http://www.oecd.org/corruption/recommendation-on-public-procurement.htm>

85. <http://bpp.worldbank.org/>

86. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gp_gpa_s.htm

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Hay (un) manual(es) integral(es) sobre adquisiciones que detallan todos los procedimientos para la correcta implementación de las leyes y reglamentaciones de adquisiciones.

El RCP dispone en su artículo 4 que cada institución deberá crear un Manual de Procedimientos de Adquisiciones, y la DCCP provee de un documento de referencia. Este manual debe contener la planificación de compras, selección de procedimientos de compra, formulación de bases y términos de referencia, criterios y mecanismos de evaluación, gestión de contratos y de proveedores, recepción de bienes y servicios, procedimientos para el pago oportuno, política de inventarios, uso del Sistema de Información, autorizaciones que se requieran para las distintas etapas del proceso de compra, organigrama de la Entidad y de las áreas que intervienen en los mismos, con sus respectivos niveles y flujos, y los mecanismos de control interno tendientes a evitar posibles faltas a la probidad.

La DCCP emite Directivas en diversos temas para guiar a las instituciones, incluyendo instrucciones para utilizar cada procedimiento y la aplicación de la LCP y su RCP. Dichas directivas se encuentran publicadas en www.chilecompra.cl⁸⁷. Entre las principales directivas, deben contarse las siguientes:

- Directiva de Contratación Pública N° 27. "Recomendaciones para favorecer la generación de datos abiertos en la contratación pública".
- Directiva de Contratación Pública N° 26. "Recomendaciones para una mayor eficiencia en la contratación de bienes y servicios".
- Directiva de Compras N°25, "Recomendaciones para la contratación de bienes y servicios incorporando criterios ambientales".
- Directiva 24: Instrucciones para la contratación de bienes y servicios relacionados con tecnologías de la información.
- Directiva de Contratación Pública N° 23. Orientaciones sobre el Pago a Proveedores en los procesos de Contratación Pública.
- Directiva de Contratación Pública N°20. Enfoque de Género en Materia de Compras Públicas.

Existe también en chilecompra.cl distintos manuales:

- Manual para compradores, que guía a las diversas instituciones para utilizar el portal mercadopublico.cl.
- Manual para la selección del mecanismo de compra.
- Guía de cotizaciones en caso de tratos directos.
- Manual de compras eficiencia energética.
- Guías prácticas en gestión de abastecimiento.

Criterio (b) Se establece claramente quién asumirá la responsabilidad por el mantenimiento del manual y se lo actualiza con regularidad.

Tal como se mencionó en el análisis del criterio anterior. El RCP dispone en su artículo 4 que cada institución deberá crear un Manual de Procedimientos de Adquisiciones, y la DCCP provee de un documento de referencia. Además, la DCCP emite regularmente directivas al respecto, las que se actualizan en forma permanente.

Conclusión:

En términos generales, debe concluirse que el Sistema de Compras Públicas de Chile cumple satisfactoriamente con este sub indicador, ya que existen directivas precisas y responsabilidades definidas para la elaboración de los manuales sobre adquisiciones y para su actualización.

Indicador N° 3 “El marco legal refleja los objetivos de política secundarios del país y las obligaciones internacionales” Sub indicador 3(a) Adquisiciones públicas sostenibles (SPP)

Este sub indicador analiza si el país ha adoptado una política y un plan de implementación para poner en práctica las adquisiciones públicas sostenibles en apoyo de los objetivos de política nacional, si el marco legal y regulatorio incluye disposiciones acerca de la inclusión de criterios de sostenibilidad en las adquisiciones públicas, y si dichas disposiciones están equilibradas de acuerdo con los objetivos primarios de las compras públicas y aseguran valor por el dinero.

Los criterios que se evalúan son los siguientes:

- (a) El país tiene asentada una política/estrategia para implementar SPP en apoyo de objetivos de política nacional más amplios.
- (b) La implementación del plan de SPP se basa en una evaluación profunda, y se han establecido sistemas y herramientas para operar, facilitar y monitorear la aplicación de SPP.
- (c) El marco legal y regulatorio permite la consideración de criterios de sostenibilidad (es decir: criterios económicos, medioambientales y sociales) en las adquisiciones públicas.
- (d) Las provisiones legales son consistentes con los objetivos primarios de las adquisiciones públicas y aseguran valor por el dinero.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

- (a) El país tiene asentada una política/estrategia para implementar SPP en apoyo de objetivos de política nacional más amplios.

Chile ha suscrito una serie de compromisos asociados a las adquisiciones públicas sostenibles. Uno de los más relevantes es el suscrito en razón de la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, que se llevó a cabo en septiembre de 2015, en el que los Estados Miembros de la ONU (donde se incluye a Chile) aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), uno de esos objetivos es el 12, que se refiere al “Consumo y producción responsable” en los que se inserta el ideal de promover prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales.

Así, el marco general de la actividad estatal tiene relación con la suscripción de Chile a los ODS, lo que lidera la Subsecretaría de Hacienda. En este contexto, cabe señalar que existe un Comité para realizar un diagnóstico de brechas y avances, del cual es parte ChileCompra.

En ese sentido, la DCCP en su calidad de órgano técnico relacionado estrechamente a la materia de compras públicas ha hecho un gran esfuerzo por instalar esta temática, promoviendo que las Entidades Contratantes consideren en sus adquisiciones elementos relacionados a la sostenibilidad.

Lo anterior se aprecia tanto en la elaboración de una política de compras públicas socialmente responsable de la DCCP, en la gestión que realizó para generar modificaciones reglamentarias, y que se describen en el siguiente criterio, y en la elaboración de Directivas–documentos de carácter administrativo (y no normativo) emitidas por la DCCP– que ha dictado en los últimos años.

Criterio (b) La implementación del plan de SPP se basa en una evaluación profunda, y se han establecido sistemas y herramientas para operar, facilitar y monitorear la aplicación de SPP.

En primer lugar, cabe destacar que la DCCP publicó en 2012 su “Política de compras públicas socialmente responsable”⁸⁸, que establecía el marco general para la incorporación de consideraciones de sustentabilidad y responsabilidad en las compras públicas. Sin embargo, esta política no incluía un plan de implementación asociado.

Luego, y en relación a las Directivas, es preciso indicar que la Dirección ha dictado una serie de estos documentos, que tienen por objetivo promover elementos relacionados a la sostenibilidad. Dichos documentos son los siguientes:

- Directiva N°03, “Pago a proveedores en 30 días máximo”, de 2006.
- Directiva N°09, “Instrucciones para la contratación de bienes y servicios incorporando criterios de Eficiencia Energética”, de 2009.
- Directiva N°13, “Instrucciones para realizar Contrataciones Sustentables en el mercado público chileno”, de 2011.
- Directiva N°17, “Instrucciones para realizar contrataciones públicas inclusivas y que promuevan la igualdad de oportunidades en el mercado público.”, de 2014.
- Directiva N°20, “Enfoque de género en materia de compras públicas.”, de 2015.
- Directiva N° 23, “Orientaciones sobre el Pago a Proveedores en los procesos de Contratación Pública”, de 2015.
- Directiva N°25, “Recomendaciones para la contratación de bienes y servicios incorporando criterios ambientales”, de 2016.

Criterio (c) El marco legal y regulatorio permite la consideración de criterios de sostenibilidad (es decir: criterios económicos, medioambientales y sociales) en las adquisiciones públicas.

Efectivamente, el marco regulatorio incluye disposiciones respecto a la inclusión de criterios de sostenibilidad en las adquisiciones públicas. Al respecto, cabe destacar que dentro del RCP, en virtud de una modificación realizada el año 2015, se hace referencia a la sostenibilidad en las compras públicas, promoviéndolas bajo el concepto “materias de alto impacto social”.

Primero, el RCP, específicamente en su artículo 23, hace referencia a la posibilidad que tienen los Organismos Licitantes de establecer, en sus bases de licitación, criterios y ponderaciones derivados de materias de alto impacto social.

Además, es preciso indicar que existe un artículo que faculta a las Entidades Contratantes a acudir a la utilización del mecanismo de contratación directa por el hecho de realizar una compra, de un monto menor a 10 UTM, privilegiando materias de impacto social.

Por último, cabe señalar que el artículo 6° de la LCP dispone que “en las bases de licitación y en la evaluación de las respectivas propuestas se dará prioridad a quien oferte mayores sueldos por sobre el ingreso mínimo mensual y otras remuneraciones de mayor valor, tales como las gratificaciones legales, la duración indefinida de los contratos y condiciones laborales que resulten más ventajosas en atención a la naturaleza de los servicios contratados.

Criterio (d) Las provisiones legales son consistentes con los objetivos primarios de las adquisiciones públicas y aseguran valor por el dinero.

Las disposiciones a las que se hizo referencia en el criterio anterior no significan en ningún caso una imposición para las

87. <http://www.chilecompra.cl/category/centro-de-documentacion/normativa/directivas-de-compra/>

88. http://www.comprassustentables.cl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=13:politica-de-compras-publicas-socialmente-responsables&id=2:documentos&Itemid=2

Entidades Licitantes de comprar exclusivamente basados en criterios de sostenibilidad. Ambas normas se presentan como alternativas para las Entidades y están correctamente equilibradas con los objetivos principales asociados a las compras públicas, como la eficiencia y la competitividad.

Primero, cabe señalar que uno de los principios fundamentales de la contratación administrativa es el principio de eficiencia, el que se configura como un principio general que rige a toda la actividad de la administración, al encontrarse consagrado en el artículo 3° del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración Del Estado.

Luego, respecto a la consagración del concepto "Valor por dinero", para entender que dicha idea está considerada en todos los procesos licitatorios debemos atender a lo que dispone el artículo 20 del RCP que indica que las Bases de licitación deberán establecer las condiciones que permitan alcanzar la combinación más ventajosa entre todos los beneficios del bien o servicio por adquirir y todos sus costos asociados, presentes y futuros. Con esto, las Entidades Licitantes siempre deben adjudicar al oferente que alcance el mayor puntaje respecto de esa combinación más ventajosa indicada en las bases.

En definitiva, y en términos amplios, los principios de valor por dinero en el ciclo de vida, y aquellos que lo protegen -como los de no discriminación, de equidad, de transparencia y de proporcionalidad- están consagrados en distintos pasajes del ordenamiento jurídico nacional, lo que permite entender que los elementos relacionados a la sostenibilidad siempre se enmarcan en cumplir con los objetivos primarios de las compras públicas.

Conclusión:

Debe concluirse que el presente sub indicador se cumple.

Sub indicador 3(b) Obligaciones derivadas de acuerdos internacionales

En este indicador se busca determinar si existen disposiciones relacionadas con las adquisiciones en los acuerdos internacionales vinculantes y si esas obligaciones se reflejan en forma coherente en las leyes y los reglamentos nacionales de adquisiciones.

Para eso, se evalúa si se cumplen los siguientes criterios:

Las obligaciones relacionadas con las adquisiciones públicas que derivan de los acuerdos internacionales vinculantes han sido:

- (a) Claramente establecidas.
- (b) Adoptadas de manera consistente en las leyes y los reglamentos, y se reflejan en las políticas de adquisiciones.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Las obligaciones relacionadas con las adquisiciones públicas que derivan de los acuerdos internacionales vinculantes han sido claramente establecidas.

Las obligaciones relacionadas con las adquisiciones públicas que derivan de los acuerdos internacionales vinculantes han sido claramente establecidas.

Al respecto, a la fecha Chile ha suscrito 26 acuerdos de libre comercio, encontrándose entre los más prominentes los suscritos con EE.UU, México, Canadá, Corea del Sur y la Unión Europea. Chile ha suscrito 11 acuerdos de libre comercio con capítulos de contratación pública con una amplia cobertura, abarcando la administración central y sub-central, bajo la base de la reciprocidad, y propiciando de esta forma una efectiva apertura de mercados. Se trata de los acuerdos suscritos con Australia, Canadá, Centroamérica, Colombia, Corea del Sur, EFTA, Japón, México, P4, Unión Europea y Estados Unidos. Asimismo, con fecha 13 de agosto de 2012 entró en vigencia el Acuerdo de Contratación Pública entre la República de Chile y la República Oriental del Uruguay.

Cabe mencionar que, si bien Chile ha sido observador del Acuerdo sobre Compras Públicas de la Organización Mundial de Comercio (ACP-OMC) desde 1997, no es signatario del mismo.

Criterio (b) Las obligaciones relacionadas con las adquisiciones públicas que derivan de los acuerdos internacionales vinculantes han sido adoptadas de manera consistente en las leyes y los reglamentos, y se reflejan en las políticas de adquisiciones.

Cuando Chile comenzó a negociar sus primeros acuerdos de libre comercio que incluyeron Capítulos de Contratación Pública (Estados Unidos, Unión Europea y Corea), simultáneamente, en el marco de un impulso de modernización del Estado, estaba discutiéndose en el congreso la primera ley de compras públicas –hoy la LCP–. Gracias a esta coincidencia, se experimentó una fructífera retroalimentación entre los textos de los mencionados acuerdos comerciales y el contenido de las disposiciones de la LCP. En efecto, si se analizan cuidadosamente tanto las cláusulas de los mencionados acuerdos comerciales, en sus capítulos sobre contratación pública, así como las disposiciones de la LCP, pueden apreciarse importantes coincidencias. Por consiguiente –debido a que el proyecto que después se convirtió en la LCP, durante su discusión, tomó nota e incorporó los criterios y principios contenidos en los capítulos de contratación pública de los acuerdos comerciales que se negociaban en ese entonces–, la entrada en vigencia e implementación de aquellos acuerdos no impactó mayormente en la realidad jurídica de Chile. De hecho, en muchos sentidos, la legislación chilena en materia de contratación pública tiene estándares superiores a los de los capítulos sobre contratación pública de los acuerdos comerciales, en términos de asegurar mayores niveles de apertura y transparencia. A modo de ejemplo, puede señalarse que en la legislación chilena las causales que permiten realizar un procedimiento de contratación directa, contenidas en los artículos 8° y 10 de la LCP y de su RCP, respectivamente, son más exigentes que las causales contempladas en los capítulos de contratación pública de los acuerdos comerciales; Asimismo, los principios de gratuidad y publicidad tienen una aplicación vinculante y de alcance más general si se le compara con la forma en que dichos principios son tratados en los capítulos sobre contratación pública de los acuerdos comerciales suscritos por Chile. A este respecto, de acuerdo a los artículos 18 de la LCP y 57 del RCP de dicho cuerpo legal, deben publicarse en el Sistema de Información el llamado, las bases, las preguntas y respuestas, las aclaraciones, la adjudicación y el contrato; Finalmente, mientras en los capítulos sobre contratación pública de los acuerdos comerciales suscritos por Chile se establece la contratación electrónica como una mera aspiración, en la legislación chilena la utilización de medios electrónicos es obligatoria, a través del Sistema de Información.cl, administrada por la DCCP.

Conclusión

Debe concluirse que el presente sub indicador se cumple, por cuanto existe una política estatal integral de compras sostenibles, un desarrollo y coordinación de tipo general por parte de la DCCP lo que se traduce, entre otras actividades, en una serie de directivas.



3.2 PILAR II. MARCO INSTITUCIONAL Y CAPACIDAD DE GESTIÓN

En el Pilar II se analiza el modo en que el sistema de adquisiciones tal como se define en el marco legal y regulatorio de un país funciona en la práctica a través de las instituciones y de los sistemas de gestión que son parte de la gobernabilidad del sector público.

Este Pilar determina la adecuación del sistema de compras públicas para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley, sin brechas ni superposiciones. Se evalúa: 1) si existen enlaces adecuados con el sistema de gestión de finanzas públicas del país; 2) si hay establecidas instituciones a cargo de las funciones necesarias, y 3) si las capacidades técnica y de gestión son adecuadas para emprender procesos de adquisiciones públicas transparentes y eficientes.

Indicador 4. El sistema de compras públicas se encuentra bien integrado y es parte del sistema de gestión de las finanzas públicas.

Este indicador se refiere al grado de integración del sistema de compras públicas con el sistema de gestión de las finanzas públicas. Hay dos sub indicadores (a-b) que deben evaluarse bajo el indicador 4, dada la interacción directa entre adquisiciones y la gestión financiera, desde la preparación del presupuesto hasta la planificación de operaciones del tesoro para efectuar pagos.

Sub indicador 4(a) – Planificación de adquisiciones y el ciclo del presupuesto

En este sub indicador se analizan las características de la planificación de las adquisiciones en el país y de la coordinación de las compras públicas con el proceso presupuestario.

En particular, se evalúa si el marco legal y regulatorio, los procedimientos financieros y los sistemas contemplan lo siguiente:

(a) La preparación de planes anuales o multianuales de adquisiciones en apoyo del proceso de planificación y formulación presupuestaria, que contribuyen a la planificación multianual.

(b) El compromiso o apropiación de los fondos presupuestarios de manera oportuna, y dichos fondos cubren el monto completo del contrato (o un monto que abarque la porción del contrato que se cumplirá dentro del período presupuestario).

(c) La presencia de un mecanismo de retroalimentación para certificar la ejecución presupuestaria, incluyendo información sobre la realización de los contratos más importantes.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) La preparación de planes anuales o multianuales de adquisiciones en apoyo del proceso de planificación y formulación presupuestaria, que contribuyen a la planificación multianual.

El decreto ley N° 1.267 de Administración Financiera del Estado, en su artículo 9° señala que: “El sistema presupuestario [...] estará constituido por un programa financiero a tres o más años plazo y un presupuesto para el ejercicio del año, el que será aprobado por ley”.

En el ámbito de las adquisiciones correspondientes a inversiones, Chile cuenta con un sistema integrado de evaluación de proyectos (Sistema Nacional de Inversión (SNI)) a cargo del Ministerio de Desarrollo Social en el que todas las iniciativas de inversión que se identifiquen con cargo al Subtítulo 31⁸⁹, deben contar con un informe positivo del Ministerio de Desarrollo Social. Dicho proceso tiene por objetivo “[...] contribuir a mejorar la calidad de la inversión pública nacional [...] medido a través de una mayor rentabilidad social y económica de acuerdo a estándares técnicos, y en conformidad con los lineamientos de las políticas de Gobierno”⁹⁰.

El SNI cuenta con un sistema de información denominado Banco Integrado de Proyectos (BIP) destinado a apoyar la gestión de inversión pública mediante el registro de los proyectos, programas y estudios básicos que solicitan financiamiento.

En el ámbito de los bienes y servicios, el artículo 12 de la LCP establece la obligación de elaborar planes anuales de compra por parte de los organismos públicos. En cuanto al uso de éstos, es posible, aunque no mandatorio, que sean utilizados para preparar los presupuestos anuales y multianuales⁹¹ por parte de las entidades contratantes, considerando que el presupuesto del año se comienza a elaborar el año anterior y se discuten en ese momento con los actores del ciclo presupuestario (DIPRES y otros) por cuanto los planes de compra del año suelen publicarse en el primer trimestre del propio período⁹².

Por otra parte, no existe integración entre la información disponible en el Sistema de Información y la información disponible en SIGFE, por lo que no puede aprovecharse la información de costos y precios de las compras de períodos anteriores en la ideación de presupuestos de las principales partidas en bienes y servicios o inversiones. En el ámbito de las inversiones, sin embargo, tal integración (SIGFE - SNI) sí existe.

Criterio (b) El compromiso o apropiación de los fondos presupuestarios de manera oportuna, y dichos fondos cubren el monto completo del contrato (o un monto que abarque la porción del contrato que se cumplirá dentro del periodo presupuestario).

El RCP en su artículo 3° señala lo siguiente: “Autorizaciones presupuestarias: Las Entidades deberán contar con las autorizaciones presupuestarias que sean pertinentes, previamente a la resolución de adjudicación del contrato definitivo en conformidad a la Ley de Compras y al Reglamento”.

En la práctica, las entidades que utilizan SIGFE (todas las de gobierno central) al momento de la emisión del certificado de disponibilidad presupuestaria deben comprometer (o pre apropiar) dichos fondos en los respectivos asientos contables, de forma que los recursos no sean utilizados para fines distintos de los que se indican que en el respectivo asiento⁹³.

Sin embargo, en lo que se refiere a las inversiones, el Decreto Ley 1263 del Ministerio de Hacienda, Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado, en su artículo 19 bis, expresa que “La autorización de recursos para los estudios y programas o proyectos a que se refiere el inciso precedente y la celebración de los contratos respectivos, solo podrá

89. Los relevantes en el ámbito de las compras públicas son: Subtítulo 22 (bienes y servicios no personales); Subtítulo 29 (Adquisición de bienes físicos no financieros, como muebles, equipos informáticos, maquinarias, etc.); Subtítulo 31 (Estudios, Proyectos, Programas de Inversión).

90. Las normas e instrucciones de este proceso pueden consultarse aquí:

<http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/download/normas-instrucciones-y-procedimientos-inversion-publica-2017/?wpdmdl=2442>.

91. No existen presupuestos plurianuales de bienes y servicios, como se deriva del artículo 9 de la ley 1.267. Más detalles por Eduardo Lora (BM, BID, 2007) El estado de las reformas del Estado en América Latina, pág. 182 y ss.

92. El manual del plan de compras publicado por ChileCompra (pág. 3) dice que “El aplicativo de encontrará disponible para la creación, edición y publicación de proyectos a partir del 04 de enero de 2016, hasta el 05 de abril del mismo año”.

93. La configuración de asientos en las partidas la realiza cada organismo público en el sistema SIGFE.

efectuarse previa identificación presupuestaria. Tal identificación deberá ser aprobada a nivel de asignaciones especiales, por decreto o resolución, según corresponda, conforme a las normas que establezca un reglamento, emanado del Ministerio de Hacienda, el cual establecerá los contenidos de dichos instrumentos aprobatorios, incluido lo relativo a montos por concepto de gasto, compromisos futuros que pueden irrogar y límites máximo, las autoridades facultadas para suscribirlos y los demás procedimientos y modalidades aplicables al efecto.

Sin perjuicio de lo anterior, la dictación de los decretos o resoluciones respectivos podrá efectuarse a contar de la publicación a que se refiere el artículo siguiente y el llamado a propuestas públicas de los estudios y programas o proyectos de que den cuenta, desde su ingreso a la Contraloría General de la República. Una vez fijado el código y el nombre del estudio, programa o proyectos, en la identificación referida, éstos no podrán ser modificados”.

Lo anterior significa que sin el inicio de la toma de razón del Decreto de Asignación Presupuestaria por la CGR no es posible realizar un llamado a propuestas. Esto muchas veces se produce al inicio del año, aunque las licitaciones se realicen posteriormente.

Criterio (c) La presencia de un mecanismo de retroalimentación para certificar la ejecución presupuestaria, incluyendo información sobre la realización de los contratos más importantes.

De lo dicho en los criterios (a) y (b) se deduce que, habiendo mecanismos que permiten certificar la ejecución presupuestaria (SIGFE), este sistema no se encuentra vinculado a la información de la realización de contratos necesariamente ni existen tales normas o procedimientos (debido, entre otras cosas, a la falta de integración de sistemas), pero esto sí se cumple con las inversiones que suelen ser los contratos más importantes (de más altos montos y complejidad).

Conclusión:

La ausencia de reglas y prácticas uniformes, y la presencia de aspectos excepcionales que dan un cumplimiento parcial a dos de los criterios de este sub indicador, no permite afirmar que existe una “buena integración” entre los sistemas financieros y de compras públicas. Esta falencia ha sido reconocida por actores relevantes del sistema de compras (como lo son DIPRES y DCCP) y ha sido identificado como una debilidad del sistema en la evaluación CPAR de 2004 así como en la CPAR de 2008, en cuyo texto se lee la siguiente conclusión: “La información del sistema de adquisiciones públicas de Chile-Compra 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”⁹⁴.

La situación descrita en el párrafo anterior sigue siendo válida para el sistema de compras de la LCP al día de hoy, por lo que se considera que existe una brecha sustantiva en este sub indicador.

94. CPAR 2008, pág. 51.

Una propuesta de solución de esta brecha es la de establecer interoperabilidad entre el sistema de compras públicas y el sistema financiero, de forma que este último “sistema debe soportar la interoperabilidad con el sistema ChileCompra a un nivel que permita mantenerse informado automáticamente de las acciones que se realicen en el sistema de origen que resulten relevantes desde una perspectiva financiera, mantenerse informado del estado de un proceso de adquisiciones, obtener los auxiliares necesarios para generar los registros financieros que correspondan, solicitando la interacción con un usuario sólo cuando aparezcan excepciones al comportamiento esperado. El sistema deberá ser capaz de procesar los documentos electrónicos provistos por ChileCompra para generar automáticamente los eventos financieros asociados como devengos y asientos contables”⁹⁵.

Sub indicador 4(b) – Procedimientos financieros y el ciclo de adquisiciones

En este sub indicador se analiza si las leyes de presupuesto y los procedimientos financieros apoyan de forma adecuada el proceso de adquisiciones, esto es: la preparación, y la convocatoria y adjudicación de contratos en tiempo y forma, la ejecución de los contratos y la puntualidad en los pagos. Los sistemas de compras públicas, presupuesto y gestión financiera deben interactuar estrechamente: una vez que se toman las decisiones de adquisiciones, se disparan las acciones correspondientes del lado financiero y del presupuesto. Por otra parte, en el sistema debe haber salvaguardias que impidan el comienzo de las acciones de adquisiciones si no se han asignado los fondos para las adquisiciones en cuestión.

Se evalúa si el marco legal y regulatorio, los procedimientos financieros y los sistemas contemplan lo siguiente:

- (a) Ninguna solicitud/propuesta de oferentes tiene lugar sin la certificación de disponibilidad de fondos.
- (b) Los procedimientos/normas nacionales para procesar las facturas y autorizar los pagos cumplen con la obligación de pago oportuno establecida en el contrato, y son claros y se encuentran disponibles públicamente para oferentes potenciales.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Ninguna solicitud/propuesta de oferentes tiene lugar sin la certificación de disponibilidad de fondos.

De acuerdo con lo expresado en el sub indicador 4(a) criterio b, se considera que este criterio se cumple en forma parcial, por cuanto la exigencia de la LCP define la adjudicación como el momento en que debe contarse con el certificado de disponibilidad financiera y no en el de publicación o solicitud de ofertas, aunque sí se cumple para el caso de las inversiones (en rigor estudios, programas o proyectos), como lo estipula el Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado (artículo 19 bis).

Criterio (b) Los procedimientos/normas nacionales para procesar las facturas y autorizar los pagos cumplen con la obligación de pago oportuno establecida en el contrato, y son claros y se encuentran disponibles públicamente para oferentes potenciales.

El artículo 4° del RCP establece que para efecto de que las entidades puedan utilizar el Sistema de Información deben elaborar un “[...] Manual de Procedimientos de Adquisiciones [el que] deberá referirse [entre otras materias a los] procedimientos para el pago oportuno”.

95. Acuerdo de colaboración DIPRES ChileCompra, 2009. Disponible en <http://www.chilecompra.cl/transparencia/documentos/683B.pdf> y http://www.dipres.gob.cl/transparencia/doc/marconormativo/624_ResEx.pdf

De las normas de pago, cabe decir que se encuentra en vigencia la ley N° 19.983 que establece en su artículo 2° el mérito ejecutivo de la factura pasados los 30 días desde su recepción. Sin embargo, el Estado ha emitido circulares y leyes que amplían el plazo contenido en la norma anterior estableciendo que las entidades del sub sector salud podrán realizar sus pagos hasta en 45 días contados desde la recepción de la factura⁹⁶. Adicionalmente, una modificación del RCP permite pagar en plazos superiores a los estipulados por la ley N° 19.983 siempre y cuando ello sea advertido en las bases de licitación, según se manifiesta en el artículo 79 bis: " Salvo en el caso de las excepciones legales que establezcan un plazo distinto, los pagos a los proveedores por los bienes y servicios adquiridos por las Entidades, deberán efectuarse por éstas dentro de los 30 días corridos siguientes a la recepción de la factura o del respectivo instrumento tributario de cobro. Sin perjuicio de lo anterior, podrá establecerse un plazo distinto en las bases, tratándose de licitaciones públicas o privadas, o en los contratos, tratándose de tratos directos, circunstancia que deberá sustentarse en motivos fundados. Con todo, para proceder a los mencionados pagos, se requerirá que previamente la respectiva Entidad certifique la recepción conforme de los bienes o servicios adquiridos por aquélla".

Para el análisis, en la práctica, del cumplimiento del plazo oportuno de pago, se toman en cuenta dos fuentes de información: por una parte el registro de pagos de facturas de Gobierno Central, y por otra la percepción de proveedores (que transan con el gobierno central y otros sectores).

La siguiente tabla muestra los resultados de pago de facturas a nivel agregado de acuerdo a distintos ámbitos de Gobierno Central:

**Tabla N°15- Facturas pagadas a tiempo en el Gobierno Central
(año 2016)**

	Facturas (a)	Pagadas a Tiempo (b)+	Porcentaje (b) / (a)
FF.AA	70.764	69.673	98,46%
Salud	1.027.428	467.020	45,46%
Gobierno Central (sin Salud)	420.193	403.124	95,94%
Total 2016	1.518.385	939.817	61,90%

Fuente: Elaboración propia en base a datos correspondientes a SIGFE.

+ Corresponde a pagos realizados hasta en 30 días (45 en el caso del sub sector salud), calculado a partir de a) fecha de recepción conforme y b) fecha de pago efectivo.

Procedimiento: [Fecha b]-[Fecha a)].

Como puede observarse, los niveles de cumplimiento del pago oportuno son significativamente más bajos en el caso del sub sector salud, exhibiendo los restantes sub sectores un alto nivel de cumplimiento.

96. Circular 23 del 13 de abril del 2006. Ley de Presupuestos de 2011.

Respecto de la percepción de los proveedores, casi la mitad de los encuestados manifiesta que los pagos sí son un problema (48,1% de ellos)⁹⁷. Sin embargo, para interpretar estos resultados, debe considerarse que más de dos tercios de los proveedores realizan transacciones con los Municipios además del Gobierno Central⁹⁸, por lo que resulta difícil pensar que hayan podido separar lo que ocurre en ambos sectores para formar su percepción. En consecuencia, resulta evidente que el incumplimiento de plazos de pago en el sector Municipal debilita la posición financiera de los proveedores que transan también con el Gobierno Central, y aumenta la percepción de incumplimiento de pagos en todos los restantes sectores⁹⁹.

Conclusión:

En consideración de los dos criterios que constituyen este indicador, se concluye que existe una brecha sustantiva.

Respecto de la solución, para el primer criterio se evaluará la necesidad de contar con recursos antes de realizar cualquier tipo de llamado a proveedores. La integración con SIGFE que fue sugerida en el sub indicador 4(a) facilitaría la mitigación de esta brecha. Respecto del segundo criterio, cabe esperar que las instituciones financieras realicen un diagnóstico que permita establecer las causas de los atrasos en los pagos de los subsectores de salud y Municipios, y que esto se traduzca en planes y medidas que posibiliten regularizar la situación de dichos subsectores.

Indicador 5. El país tiene una institución encargada de la función normativa/regulatoria.

Este indicador se refiere a la función normativa/regulatoria dentro del sector público y al apropiado cumplimiento y coordinación de la misma. La evaluación del indicador se enfoca en la existencia, independencia y eficiencia de las funciones y del grado de coordinación entre las organizaciones responsables. De acuerdo con la configuración institucional elegida por un país, una institución puede estar a cargo de todas las funciones normativas y regulatorias. En otros contextos, hay funciones clave que pueden haber sido asignadas a varios organismos, es decir, una institución puede ser responsable de las políticas, mientras que otra puede ser la encargada de la capacitación o las estadísticas. En términos generales, la función normativa/regulatoria debe ser asignada claramente, sin brechas ni superposiciones. Debe evitarse la fragmentación excesiva, y la función debe desempeñarse como un esfuerzo conjunto bien coordinado.

Sub indicador 5(a) - Estatus y base jurídica de la función normativa/regulatoria

La función normativa/regulatoria y sus responsabilidades surgen del marco legal y regulatorio a fin de asegurar que la institución encargada de las responsabilidades funcionales tenga el nivel de autoridad apropiado que le permita funcionar de manera eficiente. De modo alternativo, el marco legal y regulatorio puede asignar las funciones clave descritas en el sub indicador 5(b) a diferentes agencias sobre bases claramente definidas.

En este sub indicador se evalúa si el marco legal y regulatorio especifica la función normativa/regulatoria y asigna las autoridades apropiadas (poderes formales) para permitir que la institución funcione de manera eficiente, o bien las funciones normativas/regulatorias se encuentran claramente asignadas a varias unidades dentro del gobierno.

97. La pregunta se formuló en los siguientes términos: En general ¿se respetan las condiciones estipuladas en las bases de licitación y/o contratos respecto al procesamiento oportuno de facturas y pagos? Las respuestas Nunca y Casi nunca suman 51,8%.

98. Recordar que Municipios se encuentra fuera del alcance de la presente evaluación. Existen diversos indicios de que existen mayores problemas de pago en Municipios que en Gobierno Central, como por ejemplo, el número de reclamos por pago.

99. Es decir, aquí ocurre lo que suele denominarse efecto de halo o error constante en encuestas.

Criterio (a) El marco legal y regulatorio especifica la función normativa/regulatoria y asigna las autoridades apropiadas (poderes formales) para permitir que la institución funcione de manera eficiente, o bien las funciones normativas/regulatorias se encuentran claramente asignadas a varias unidades dentro del gobierno.

Parte de la función normativa regulatoria de las compras públicas tal y como fue explicado en el contexto país, se encuentra en manos del Ministerio de Hacienda puesto que, conforme a lo que señala la ley N° 18.575 son los Ministerios “[...] los que deben “[...] proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo [...]”¹⁰⁰, donde sólo “En circunstancias excepcionales, la ley podrá encomendar alguna de las funciones señaladas en el inciso anterior a los servicios públicos”.

En lo que se refiere a las compras públicas, tal asignación excepcional no se ha producido (de forma explícita o formal) a alguno de los restantes actores del sistema de compras. La función de proponer políticas y planes que señala la ley N° 18.575 no está delegada ninguna a entidad. Sin embargo, algunas otras funciones normativa/regulatorias tal como las que se mencionan en el sub indicador 5(b), se encuentran definidas en la LCP como dentro de la esfera de atribuciones de ChileCompra.

Conclusión:

El sub indicador se considera parcialmente cumplido por cuanto la asignación de la función normativa/ regulatoria no está claramente asignada, y solo algunas de las funciones son reconocidas explícitamente.

Una propuesta de solución para la presente brecha igualmente aplicable a la brecha detectada en el sub-indicador 5(b), consiste en establecer formalmente las funciones que no se encuentran establecidas en el sistema chileno. Para ello, deben estudiarse las diversas fórmulas que permitirían otorgar a uno o varios organismos tales funciones.

Sub indicador 5(b) – Responsabilidades de la función normativa/regulatoria

La institución o las instituciones normativas/regulatorias encargadas de las tareas normativas/regulatorias deben tener definido un conjunto de responsabilidades.

Se evalúa si las siguientes funciones se encuentran claramente asignadas a uno o varios organismos sin que haya brechas o superposiciones en cuanto a las responsabilidades:

- (a) Proporcionar asesoramiento a las entidades contratantes.
- (b) Redactar políticas de adquisiciones.
- (c) Proponer cambios/modos de redactar enmiendas al marco legal y regulatorio.
- (d) Monitorear las adquisiciones públicas.
- (e) Proporcionar información sobre adquisiciones.
- (f) Administrar bases de datos estadísticas.
- (g) Informar acerca de las adquisiciones a otras partes del gobierno.
- (h) Desarrollar y apoyar la implementación de iniciativas para mejoras en el sistema de compras públicas.

100. Artículo 19, ley 18.575.

- (i) Brindar herramientas y documentos de implementación para apoyar la capacitación y el desarrollo de capacidades del personal abocado a la implementación, incluyendo programas de formación relacionados con la integridad.
- (j) Respalda la profesionalización de la función de adquisiciones.
- (k) Diseñar y administrar plataformas centralizadas en línea y otros sistemas de adquisiciones electrónicas, según corresponda.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Proporcionar asesoramiento a las entidades contratantes.

El artículo 30 de la LCP, letra a) señala lo siguiente como atribución de ChileCompra: “a) Asesorar a los organismos públicos en la planificación y gestión de sus procesos de compras y contrataciones. Para ello podrá celebrar convenios de asesoría para el diseño de programas de capacitación y de calificación y evaluación contractual.”

Criterio (b) Redactar políticas de adquisiciones

Por lo dicho en el sub indicador 5(a) y lo comentado a propósito del criterio a) de este sub indicador, tal función debe recaer en el Ministerio de Hacienda. Además, al revisar las funciones de DCCP ésta no se encuentra asignada a tal organismo (ver artículo 30 de la LCP). Para observar ejemplos de asignación clara se citan los casos de las compras Federales de Estados Unidos (FAR) y de Colombia (Colombia Compra Eficiente):

Ejemplo 1, Federal Acquisition Regulation FAR de Estados Unidos:

“1.201-1 The two councils.

(a) Subject to the authorities discussed in 1.103, revisions to the FAR will be prepared and issued through the coordinated action of two councils, the Defense Acquisition Regulations Council (DAR Council) and the Civilian Agency Acquisition Council (CAA Council). Members of these councils shall—

- (1) Represent their agencies on a full-time basis;
- (2) Be selected for their superior qualifications in terms of acquisition experience and demonstrated professional expertise; and
- (3) Be funded by their respective agencies.

(b) The chairperson of the CAA Council shall be the representative of the Administrator of General Services. The other members of this council shall be one each representative from the—

- (1) Departments of Agriculture, Commerce, Energy, Health and Human Services, Homeland Security, Interior, Labor, State, Transportation, and Treasury; and
- (2) Environmental Protection Agency, Social Security Administration, Small Business Administration, and Department of Veterans Affairs.

(c) The Director of the DAR Council shall be the representative of the Secretary of Defense. The operation of the DAR Council will be as prescribed by the Secretary of Defense. Membership shall include representatives of the military departments,

the Defense Logistics Agency, the Defense Contract Management Agency, and the National Aeronautics and Space Administration.

(d) Responsibility for processing revisions to the FAR is apportioned by the two councils so that each council has cognizance over specified parts or subparts.

(e) Each council shall be responsible for—

- (1) Agreeing on all revisions with the other council;
 - (2) Submitting to the FAR Secretariat (see 1.201-2) the information required under paragraphs 1.501-2(b) and (e) for publication in the Federal Register of a notice soliciting comments on a proposed revision to the FAR;
 - (3) Considering all comments received in response to notice of proposed revisions;
 - (4) Arranging for public meetings;
 - (5) Preparing any final revision in the appropriate FAR format and language; and
 - (6) Submitting any final revision to the FAR Secretariat for publication in the Federal Register and printing for distribution.
- 1.201-2 FAR Secretariat.

(a) The General Services Administration is responsible for establishing and operating the FAR Secretariat to print, publish, and distribute the FAR through the Code of Federal Regulations system (including a loose-leaf edition with periodic updates).

(b) Additionally, the FAR Secretariat shall provide the two councils with centralized services for—

- (1) Keeping a synopsis of current FAR cases and their status;
- (2) Maintaining official files;
- (3) Assisting parties interested in reviewing the files on completed cases; and
- (4) Performing miscellaneous administrative tasks pertaining to the maintenance of the FAR.

[...] joint authorities of the Administrator of General Services, the Secretary of Defense, and the Administrator for the National Aeronautics and Space Administration, under the broad policy guidelines of the Administrator, Office of Federal Procurement Policy, Office of Management and Budget¹⁰¹.

Ejemplo 2, Colombia Compra Eficiente:

“Artículo 3. Funciones. La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– ejercerá las siguientes funciones:

1. Proponer al Gobierno Nacional las políticas públicas, planes, programas y normas en materia de compras y contratación pública buscando la efectividad entre la oferta y la demanda en el mercado y criterios de racionalización normativa, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.
2. Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y

101. FAR, consultado aquí: <https://www.acquisition.gov/sites/default/files/current/far/pdf/FAR.pdf>

competitividad del mismo, a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades públicas.”¹⁰²

Aunque el artículo 104 bis del RCP indica que la DCCP podrá emitir orientaciones y recomendaciones generales conducentes a difundir buenas prácticas, aquello no se considera como una función que tenga un status equivalente a la de redactar políticas de adquisiciones¹⁰³.

Aunque se deduce por regla general que la función debe recaer en el Ministerio de Hacienda, ésta no ha sido formal ni claramente asignada más allá del caso general descrito en el artículo 19 de la ley N° 18.575 a ningún órgano de la administración del Estado, esto es, no ha sido reconocida “claramente” como una función propiamente tal en el sistema de compras de Chile¹⁰⁴.

Criterio (c) Proponer cambios/modos de redactar enmiendas al marco legal y regulatorio.

Ambas funciones se encuentran asignadas al Ministerio de Hacienda de forma implícita (ver respuestas a criterios anteriores). La función propiamente tal de proponer cambios o enmiendas no ha sido reconocida explícitamente en el marco de las compras públicas (ver ejemplos utilizados en el sub indicador 5(b) criterio b).

Criterio (d) Monitorear las adquisiciones públicas.

CGR en general, a través de las revisiones ex-ante y ex-post, monitorea las adquisiciones desde la perspectiva de la legalidad de éstas consideradas como actos administrativos.

La FNE monitorea las compras desde la perspectiva de las faltas a la competencia y de las fallas de mercado en los sectores que previamente ha definido de su interés.

La DIPRES monitorea las compras públicas desde la perspectiva del cumplimiento de metas de gestión mediante la aplicación de incentivos en las remuneraciones personales de las entidades.

No existe, en tanto, un actor designado para monitorear las compras públicas desde la perspectiva propia de las adquisiciones (por ejemplo, para monitorear la obtención de valor por dinero)¹⁰⁵, a excepción de lo que ChileCompra puede regular en el ámbito referido a los llamados convenios marco, los cuales representan el 41% de la cantidad de órdenes de compras y cerca del 28% de los montos comprometidos en el Sistema de Información (sin considerar Municipios).

Un complemento de la justificación de este criterio se encuentra en el sub indicador 8(c) criterio (a), donde se explica que, aunque ChileCompra forma parte de un grupo de organismos que realiza monitoreos de las compras públicas en el contexto del PMG, ello es producto de una práctica y no porque exista una base jurídico normativa que faculte tal actividad. Lo anterior limita el alcance del monitoreo que puede realizar dicha entidad.

102. Decreto 4.170 de 2011, consultado aquí: <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/normatividad/documento/14208>.

103. RCP, artículo 104 bis: En conformidad con su función asesora, contemplada en el artículo 30, letra a), de la LCP, la Dirección de Compras podrá emitir orientaciones y recomendaciones generales, conducentes a difundir buenas prácticas y a fortalecer la probidad en las compras públicas, tanto por parte de los compradores como de los proveedores.

104. En el CPAR 2004 se encuentra una propuesta para resolver este problema mediante “el establecimiento de un Consejo de Contratación responsable para la formulación de proyectos y la vigilancia del sistema de contratación pública, con el apoyo técnico de la Dirección de Compras y Contratación Pública (DCCP)” la que además contaría con “una secretaría técnica en el Consejo de Contratación, para que prepare planes y evalúe la implementación de las políticas”.

105. El artículo 30 de la LCP que concentra una parte importante de las atribuciones de ChileCompra, no menciona este aspecto.



Tal como se menciona en el Análisis del Contexto País, la DCCP ha creado el Observatorio de Compras Públicas, el que en ejercicio de la facultad asesora (artículo 30 letra a de la LCP) de esa Dirección revisa procesos de compras y emite recomendaciones a las entidades compradoras.

Asimismo, en el Anteproyecto de Ley mencionado en el Análisis del Contexto País se incluye el reconocimiento formal del Observatorio de Compras Públicas con la facultad de monitorear procesos.

Criterio (e) Proporcionar información sobre adquisiciones.

La función recae en ChileCompra, de acuerdo a lo descrito en el artículo 30 de la LCP:

“b) Licitación la operación del sistema de información y de otros medios para la compra y contratación electrónica de los organismos públicos, velar por su correcto funcionamiento y actuar como contraparte del operador de estos sistemas”.

Criterio (f) Administrar bases de datos estadísticas.

Esta función no se encuentra asignada de forma explícita, pero derivada de la respuesta al criterio anterior así como a las acciones que realiza ChileCompra que se consignan en el sub indicador 7(a) criterio (a).

Criterio (g) Informar acerca de las adquisiciones a otras partes del gobierno.

El Sistema de Información es el repositorio oficial de información de compras públicas regidas por la LCP. Al ser ChileCompra el servicio encargado de administrarlo, recae en éste el deber de informar a otras partes del gobierno acerca de las adquisiciones.

Criterio (h) Desarrollar y apoyar la implementación de iniciativas para mejoras en el sistema de compras públicas.

Como se indica en respuestas anteriores, la iniciativa de proponer políticas y planes se encuentra en el Ministerio de Hacienda de forma implícita (por aplicación directa del artículo 19 de la ley N°18.575) debido a que no ha sido formalmente asignada a ningún organismo del sistema de compras públicas.

Sin embargo, entre las funciones de la DCCP está apoyar la implementación de las iniciativas de mejoras en el sistema de compras públicas.

Criterio (i) Brindar herramientas y documentos de implementación para apoyar la capacitación y el desarrollo de capacidades del personal abocado a la implementación, incluyendo programas de formación relacionados con la integridad.

El artículo 30, letra a) habla de que es ChileCompra quien debe celebrar convenios de asesorías para capacitar a los organismos del estado, esto es, a los compradores, y por otra parte, al delegarse en ChileCompra la función de “Establecer

las políticas y condiciones de uso de los sistemas de información y contratación electrónicos o digitales que se mantengan disponibles", se ha dado la posibilidad de que ChileCompra establezca procesos de certificación que tienen un carácter obligatorio para usar el Sistema de Información.

Criterio (j) Respaldo la profesionalización de la función de adquisiciones.

Los motivos por los que este criterio se considera cumplido se encuentran en la justificación de los sub indicadores 8(a) y 8(b).

Criterio (k) Diseñar y administrar plataformas centralizadas en línea y otros sistemas de adquisiciones electrónicas, según corresponda.

La LCP otorga explícitamente esta función a ChileCompra en dos ocasiones en el artículo 30. La primera para otorgarle la función de administrar el sistema general de información electrónico de las compras públicas (letra b), y la segunda para conferirle la función de administrar el registro de proveedores del estado. Las secciones pertinentes se reproducen a continuación:

"b) Licitación la operación del sistema de información y de otros medios para la compra y contratación electrónica de los organismos públicos, velar por su correcto funcionamiento y actuar como contraparte del operador de estos sistemas".

"f) Administrar, mantener actualizado y licitar la operación del Registro de Contratistas y Proveedores a que se refiere el artículo 16, otorgando los certificados técnicos y financieros, según lo establezca el reglamento."

El artículo 16 reitera la función de ChileCompra en lo relativo al registro de contratistas del estado: "Artículo 16.- Existirá un registro electrónico oficial de contratistas de la Administración, a cargo de la Dirección de Compras y Contratación Pública"

Conclusión:

Existen brechas sustantivas en este sub indicador debidas a la falta de definición y de la atribución de algunas funciones que se consideran estratégicas, tales como las que se describen los criterios b- c-d- h de este sub indicador.

Una propuesta de solución, por lo tanto, es la que se ha descrito en la conclusión del sub indicador 5(a).

Sub indicador 5(c) - Organización, financiamiento, personal y nivel de independencia y autoridad

Para ser eficiente, la función normativa/regulatoria necesita tener una posición de autoridad y de alto nivel en el gobierno, además de cierto grado de independencia que le permita llevar adelante sus responsabilidades sin interferencias. Es preciso que cuente con el financiamiento adecuado para garantizar una apropiada dotación de personal y los recursos para mantener los servicios al nivel de calidad requerido.

El director de la función normativa/regulatoria debe tener un nivel suficiente dentro de la estructura de gobernabilidad para permitirle a la función ejercer su autoridad y responsabilidades.

Los criterios cuyo cumplimiento se evalúa son los siguientes:

(a) La función normativa/regulatoria (o las instituciones encargadas de las responsabilidades de la función regulatoria si

no hay una sola institución) y la persona a cargo de la institución ostentan un alto nivel y una posición de autoridad en el gobierno.

(b) El financiamiento se encuentra asegurado por el marco legal/regulatorio de modo de garantizar la correcta asignación de personal y la independencia de la función.

(c) La organización interna, la autoridad y la dotación de personal de la institución son suficientes y consistentes con las responsabilidades.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) La función normativa/regulatoria (o las instituciones encargadas de las responsabilidades de la función regulatoria si no hay una sola institución) y la persona a cargo de la institución ostentan un alto nivel y una posición de autoridad en el gobierno.

Por encontrarse parte de esta función en el Ministerio de Hacienda, puede decirse que se da por hecho que se trata de personas que ostentan una posición de alto nivel y una posición de autoridad en el gobierno.

De acuerdo al artículo 28 la DCCP es un servicio público descentralizado, lo que implica que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio. Asimismo el artículo 29 señala que.- “La dirección superior, la organización y la administración de la Dirección de Compras y Contratación Pública corresponderán a un Director de exclusiva confianza del Presidente de la República, quien será el Jefe Superior del Servicio.”

Criterio (b) El financiamiento se encuentra asegurado por el marco legal/regulatorio de modo de garantizar la correcta asignación de personal y la independencia de la función.

Al recaer la función en el Ministerio de Hacienda, el criterio se considera cumplido.

Adicionalmente el financiamiento de ChileCompra se encuentra asegurado mediante el siguiente artículo:

“Artículo 31.- El patrimonio del Servicio estará constituido por:

- a) Los aportes que se consulten anualmente en la Ley de Presupuestos;
- b) Los bienes que adquiera y los frutos que ellos produzcan;
- c) Los aportes de otras entidades públicas o privadas, sean nacionales, extranjeras o internacionales, y
- d) Los demás ingresos que generen sus propias operaciones y aquellos que legalmente le correspondan.

Criterio (c) La organización interna, la autoridad y la dotación de personal de la institución son suficientes y consistentes con las responsabilidades.

Dado que el Ministerio de Hacienda no tiene explícitamente la función de regulación, no tiene personal asignado a esta función, lo que es reconocido a través de las entrevistas efectuadas a funcionarios de esa institución.

Respecto a ChileCompra, se puede decir lo siguiente:

Un estudio encargado a Deloitte en 2015 cuyo objetivo fue determinar la dotación que permitiera alinear a la DCCP con los desafíos planteados en su Plan Estratégico 2015-2018, mostró la necesidad de priorizar cuatro áreas:

1. Catalogación / Homologación (Asociado a productos de convenios marco)
2. Gestión Comercial y Operación Convenio Marco

3. Estrategia y Licitaciones de Convenio Marco
4. Departamento de Operaciones (tecnología)

Con los resultados del estudio, la DCCP reorientó sus recursos para cubrir las brechas de personas en las áreas señaladas.

Conclusión:

Dado que las funciones descritas en los criterios b-c-d-h del sub indicador 5(b) no se encuentran formalmente asignadas, tampoco existe la dotación de personal para llevarlas a cabo.

La solución a esta brecha depende de la implementación de las acciones mencionadas en el sub indicador 5(a)

Sub indicador 5(d) –Evitar los conflictos de intereses

La función normativa/regulatoria debe estar libre de posibles conflictos de intereses. Incluso la apariencia de un conflicto de intereses puede minar la confianza en el sistema y necesita resolverse. Por lo tanto, las responsabilidades de la función deben contemplar la claridad y la segregación de las obligaciones, es decir: deben estructurarse de modo de evitar los conflictos de intereses.

Por lo tanto, en este sub indicador se evalúa si la institución normativa/regulatoria está libre de conflictos de intereses.

Criterio (a) La institución normativa/regulatoria está libre de conflictos de intereses

Aún ante la ausencia de ciertas funciones esenciales listadas en el sub indicador 5(b), existe una separación entre las funciones reconocidas que ayuda a evitar los conflictos de interés. Así por ejemplo, el Ministerio de Hacienda, actor que crea y modifica las normas, no es quien ejecuta los planes y acciones en compras, función que está encomendada a Chile-Compra. Por otra parte, existe una instancia diferente (DIPRES) que es la encargada de realizar las evaluaciones de desempeño (para ver cuáles son esas evaluaciones ver respuesta al sub indicador 8(c)).

Debido a la confusión de roles que manifiestan muchos stakeholders respecto a qué instituciones están encargadas de qué funciones normativo/regulatorias, se desechó la posibilidad de sustanciar con el indicador cuantitativo propuesto la argumentación de este criterio¹⁰⁶.

Conclusión:

En base a la argumentación entregada en el criterio, se concluye que no hay brecha.

Indicador 6. Las entidades contratantes y sus mandatos están claramente definidos.

Este indicador evalúa: 1) si el marco legal y regulatorio define claramente las instituciones que tienen responsabilidades de adquisiciones y atribuciones; 2) si hay disposiciones para delegar atribuciones al personal de adquisiciones y otros fun-

106. Referencia Pilar 4, Sub indicador 14 (f)

cionarios del gobierno para el ejercicio de sus responsabilidades en el proceso de adquisiciones, y 3) si existe una entidad centralizada de adquisiciones.

Sub indicador 6(a) – Definición, responsabilidades y poderes formales de las entidades contratantes

El marco legal y regulatorio debe definir claramente las responsabilidades de las entidades contratantes. Estas suelen abarcar desde la planificación de adquisiciones hasta la gestión o administración de todas las instancias del proceso de abastecimiento de acuerdo con la ley. Las responsabilidades también deben incluir el requisito de establecer una función de adquisiciones designada, especializada, con la necesaria estructura de gestión, capacidad y habilidad para cumplir con sus deberes y responsabilidades de manera eficiente y efectiva, y evaluar los resultados de los procesos de adquisiciones.

Se evalúa el cumplimiento de los siguientes criterios:

- (a) Las entidades contratantes están claramente definidas.
- (b) Las responsabilidades y competencias de las entidades contratantes están claramente definidas.
- (c) Se requiere que las entidades contratantes establezcan una función designada y especializada de adquisiciones, con la necesaria estructura, capacidad y competencia de administración.
- (d) La autoridad de toma de decisiones se delega a los niveles competentes más bajos, de acuerdo con los riesgos asociados y las sumas monetarias implicadas.
- (e) La rendición de cuentas por las decisiones está definida de manera precisa.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Las entidades contratantes están claramente definidas.

La LCP señala en su artículo 1º la naturaleza de las adquisiciones y de los organismos públicos que son regulados por la misma. En particular, se señala lo siguiente:

“Artículo 1º.- Los contratos que celebre la Administración del Estado, a título oneroso, para el suministro de bienes muebles, y de los servicios que se requieran para el desarrollo de sus funciones, se ajustarán a las normas y principios del presente cuerpo legal y de su reglamentación. Supletoriamente, se les aplicarán las normas de Derecho Público y, en defecto de aquéllas, las normas del Derecho Privado.

Para los efectos de esta ley, se entenderán por Administración del Estado los órganos y servicios indicados en el artículo 1º de la ley Nº18.575, salvo las empresas públicas creadas por ley y demás casos que señale la ley.”

El inciso segundo del artículo 1º de la ley Nº 18.575 define a la Administración del Estado de forma taxativa en los siguientes términos: “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 Ley 19653 y las empresas públicas creadas por ley.”

Criterio (b) Las responsabilidades y competencias de las entidades contratantes están claramente definidas.

Es posible citar distintas secciones de la LCP donde se explicitan las responsabilidades de las entidades contratantes en distintos aspectos relativos al proceso de compra. Algunos aspectos destacados son los siguientes:

1) Planificación y evaluación de las compras:

“Artículo 12.- Cada institución deberá elaborar y evaluar periódicamente un plan anual de compras y contrataciones, cuyos contenidos mínimos serán definidos en el reglamento. Cada institución establecerá una metodología para evaluar anualmente los resultados de los contratos celebrados, así como el rendimiento de los bienes y servicios que adquiere”.

2) La obligación de publicar en el sistema de información:

“Artículo 20.- Los órganos de la Administración deberán publicar en el o los sistemas de información que establezca la Dirección de Compras y Contratación Pública, la información básica relativa a sus contrataciones y aquella que establezca el reglamento. Dicha información deberá ser completa y oportuna refiriéndose a los llamados a presentar ofertas, recepción de las mismas; aclaraciones, respuestas y modificaciones a las bases de licitación, así como los resultados de las adjudicaciones relativas a las adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios, construcciones y obras, todo según lo señale el reglamento.”

Asimismo, cabe señalar que de acuerdo al artículo 18 de la LCP los organismos públicos no podrán adjudicar contratos cuyas ofertas no hayan sido recibidas a través del Sistema de Información.

3) La responsabilidad sobre la calidad de la información publicada:

El reglamento de la ley señala respecto de la información del sistema que:

“Artículo 60.- Veracidad e integridad de la información:

Cada Usuario del Sistema de Información será única y exclusivamente responsable por la veracidad e integridad de la información que dicho usuario publica en el Sistema de Información.”

Criterio (c) Se requiere que las entidades contratantes establezcan una función designada y especializada de adquisiciones, con la necesaria estructura, capacidad y competencia de administración.

En el artículo 5º bis del RCP se habla de competencias señalando que éstas deben ser las que se requieran para operar un sistema electrónico así como a los conocimientos relacionados con la gestión de abastecimiento, pero no se refiere a la necesidad de que las organizaciones tengan personal especializado ni a que exista una estructura administrativa adecuada: “Los usuarios de las entidades licitantes deberán contar con las competencias técnicas suficientes para operar en el Sistema de Información, de acuerdo a lo establecido en las Políticas y Condiciones de Uso del Sistema de Información y Contratación Electrónica.

Tales competencias técnicas estarán referidas a los 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, entre otros. Los perfiles de usuarios estarán definidos en las Políticas y Condiciones de Uso.”

Las estadísticas existentes permiten deducir que las entidades compradoras tienen personal diferenciado para las distintas funciones de las compras públicas, como puede observarse en la siguiente tabla:

Tabla N°16- Número de personas en entidades públicas cumpliendo funciones de compras

Funciones	FF.AA	Gobierno Central	Total
Abogado	59	501	560
Auditor	44	291	335
Operador	941	1.429	2.370
Supervisor	389	2.468	2.857
Total	1.433	4.689	6.122

Fuente: Elaboración propia en base a datos del sistema www.mercadopublico.cl

ChileCompra ha venido implementando en los últimos años el Programa de Acreditación de Jefes de Servicio para relevar la importancia estratégica que tienen las compras públicas en el funcionamiento de las entidades compradoras. Por lo anterior, inició un proceso de acreditación de jefes de servicio en compras públicas. Además, todas las entidades que operan con el sistema electrónico cuentan con distintos perfiles funcionales, todos los cuales se corresponden con perfiles de competencia que son acreditados mediante pruebas especializadas en compras públicas.

Criterio (d) La autoridad de toma de decisiones se delega a los niveles competentes más bajos, de acuerdo con los riesgos asociados y las sumas monetarias implicadas.

El artículo 5° del RCP señala lo siguiente:

“Representante de las Entidades:

Las Entidades deberán efectuar sus Procesos de Compras a través de la autoridad competente, o las personas en las cuales ésta haya delegado el ejercicio de facultades suficientes, en conformidad a la normativa vigente aplicable a la delegación”.

Criterio (e) La rendición de cuentas por las decisiones está definida de manera precisa.

Como se puede ver en el sub indicador 14(a) criterio (b) la rendición de cuentas está definida de manera precisa.

Conclusión:

Aunque existe una brecha en lo relativo a la delegación de responsabilidades tal cual se expresa en el criterio (d), puesto que en Chile la forma en que se realiza la delegación de responsabilidades recae en la propia entidad compradora, se considera que esto no constituye una dificultad relevante para el debido funcionamiento de las entidades o del sistema de compras públicas debido a que esto responde a una elección consciente del ordenamiento normativo (ver contexto país).

Sub indicador 6(b) – Organismo centralizado de adquisiciones

En caso de que un país establezca una entidad central de adquisiciones, el marco legal y regulatorio debe definir claramente las responsabilidades del órgano, los poderes formales, y la rendición de cuentas. Los procesos deben estar claramente descritos para garantizar flujos de trabajo eficientes y una comunicación adecuada con la institución “cliente” (agencia) que sea responsable de la provisión de servicios.

Los criterios cuyo cumplimiento se evalúa son los siguientes:

- (a) El país ha considerado los beneficios de establecer una función de adquisiciones centralizada a cargo de las adquisiciones consolidadas, los acuerdos marco o las adquisiciones especializadas.
- (b) En caso de que exista un organismo de adquisiciones centralizado, el marco legal y regulatorio contempla lo siguiente:
 - Hay una clara definición del estatus legal, el financiamiento, las responsabilidades y el poder para la toma de decisiones.
 - La rendición de cuentas para la toma de decisiones se define de manera precisa.
 - El organismo y el jefe del mismo ostentan un alto nivel y una posición de autoridad en el gobierno.
- (c) La organización interna y la dotación de personal de la entidad contratante centralizada son suficientes y consistentes con las responsabilidades.

Análisis del cumplimiento de los criterios:**Criterio (a) El país ha considerado los beneficios de establecer una función de adquisiciones centralizada a cargo de las adquisiciones consolidadas, los acuerdos marco o las adquisiciones especializadas.**

El Sistema creado por la LCP tiene a ChileCompra como CPB tal como ha sido descrito en el Contexto País. En el caso de las adquisiciones especializadas el país cuenta con CENABAST que se encarga de las compras para el sector de salud¹⁰⁷.

Dicha ley faculta expresamente a ChileCompra (artículo 30, letra d) a que “de oficio o a petición de uno o más organismos públicos, [pueda] licitar bienes y servicios a través de la suscripción de convenios marco, los que estarán regulados en el reglamento de la presente ley”.

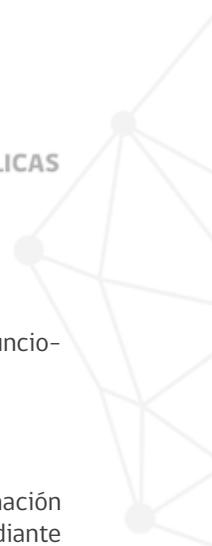
Criterio (b) En caso de que exista un organismo de adquisiciones centralizado, el marco legal y regulatorio contempla que haya una clara definición del estatus legal, el financiamiento, las responsabilidades y el poder para la toma de decisiones. La rendición de cuentas para la toma de decisiones se define de manera precisa. El organismo y el jefe del mismo ostentan un alto nivel y una posición de autoridad en el gobierno.

En base a los argumentos expresados en el sub indicador 5(c), criterios a y b, el criterio se considera cumplido.

Criterio (c) La organización interna y la dotación de personal de la entidad contratante centralizada son suficientes y consistentes con las responsabilidades.

En base a los argumentos expresados en el sub indicador 5(c), criterio c, el criterio se considera cumplido.

107. La institucionalidad de CENABAST se establece en el Decreto Ley N°2.763 Capítulo V, Artículo 46 y siguientes. Decreto Supremo N°78 del año 1980 del Ministerio de Salud. Su función es “contribuir al bienestar de la población, asegurando la disponibilidad de medicamentos, alimentos, insumos y equipamiento a la Red de Salud, mediante la gestión de un servicio de abastecimiento de excelencia, eficiente y de calidad, para mejorar la salud de todas las personas que habitan en Chile”. A diferencia de ChileCompra, CENABAST no recibe “Aporte Fiscal sino que se financia con ingresos operacionales propios provenientes de la comisión que cobra a sus clientes por los servicios que presta de intermediación y distribución de productos”. En 2012, CENABAST fue sometida por DIPRES a un proceso de evaluación comprehensiva del gasto institucional, cuyo informe señala que CENABAST cumple adecuadamente el rol que se le ha asignado y tiene los recursos adecuados para cumplir con las tareas encomendadas (ver informe aquí: http://www.dipres.gob.cl/574/articles-89714_doc_.pdf Nota: la cita de esta nota es del citado informe).



Conclusión:

Se observa una clara definición de los organismos que centralizan compras, estos tienen un adecuado nivel de funcionamiento y provisión de recursos.

Indicador 7 – Las adquisiciones públicas se encuentran insertas en un sistema de información eficiente.

El objetivo de este indicador es evaluar el grado en que el país u organismo tiene sistemas para publicar información sobre adquisiciones, para apoyar de manera eficiente las diferentes etapas del proceso de contratación pública mediante la aplicación de tecnologías digitales, y para gestionar los datos que permiten el análisis de las tendencias y el desempeño de todo el sistema de compras públicas.

Sub indicador 7(a) – Publicación de información sobre adquisiciones públicas con el apoyo de la tecnología de la información

El objetivo de este sub indicador es determinar:

- 1) la existencia y la capacidad del sistema de información sobre adquisiciones en el país;
- 2) la accesibilidad del sistema de información;
- 3) la cobertura del sistema de información; y
- 4) si el sistema ofrece una ventanilla de servicio (en la medida de lo posible), donde los interesados pueden encontrar información sobre oportunidades y resultados de adquisiciones.

Se busca evaluar si el país tiene un sistema que cumple con los siguientes criterios:

- (a) La información sobre adquisiciones es de fácil acceso en los medios de amplia circulación y disponibilidad. La información es relevante, oportuna y completa, y sirve de ayuda a las partes interesadas para que comprendan los procesos de adquisiciones y los requisitos, y para monitorear los resultados y el desempeño.
- (b) Hay un sistema integrado de información (centralizado en un portal en línea) que proporciona información actualizada y es de fácil acceso y sin costo para todas las partes interesadas.
- (c) El sistema de información contempla la publicación de:
 - Planes de adquisiciones.
 - Información relacionada con adquisiciones específicas, como mínimo: anuncios o avisos de oportunidades de adquisiciones, adjudicaciones de contratos y enmiendas, información sobre la ejecución de contratos, incluidos pagos y decisiones de apelaciones.
 - Enlaces a normas y reglamentos y otra información que sea relevante para promover la competencia y la transparencia.
- (d) En apoyo del concepto de contratación abierta, en cada etapa del proceso de adquisiciones se publica más información integral en el portal en línea, incluyendo el conjunto completo de los documentos de ofertas, informes de evaluación, y documentos de contratos completos, con especificaciones técnicas y detalles de implementación (de acuerdo con el marco legal y regulatorio).
- (e) La información se publica en un formato abierto, legible por máquina, usando identificadores y clasificaciones (formato de datos abiertos).
- (f) La responsabilidad de la gestión y operación del sistema se encuentra claramente definida.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) La información sobre adquisiciones es de fácil acceso en los medios de amplia circulación y disponibilidad. La información es relevante, oportuna y completa, y sirve de ayuda a las partes interesadas para que comprendan los procesos de adquisiciones y los requisitos, y para monitorear los resultados y el desempeño.

En Chile las compras cubiertas por la LCP son administradas a través de un sistema de E-procurement que cubre los siguientes aspectos, destacados por OECD Government at a Glance 2015:

Tabla N°17- Funcionalidades provistas por los sistemas electrónicos de compra

	Mandatory and provided	Not mandatory but provided	Not provided
Publishing procurement plans (about forecasted government needs)	AUS, BEL, CHL, DMK, GRC, HUN, IRL, KOR, MEX, NLD, NZL, NOR, PRT, GBR, USA	AUT, CAN, FIN, DEU, ISL, ITA, JPN, POL, SVN, ESP, SWE, CHE, TUR	EST, FRA, LUX, NLD, SVK
Announcing tenders	AUS, AUT, BEL, CAN, CHL, DNK, EST, FIN, FRA, DEU, GRC, HUN, IRL, ITA, KOR, LUX, MEX, NLD, NZL, NOR, POL, PRT, SVK, SVN, ESP, SWE, CHE, TUR, GBR, USA	ISL, JPN	
Provision of tender documents	AUS, AUT, BEL, CHL, EST, FIN, FRA, DEU, GRC, HUN, IRL, KOR, MEX, NLD, NZL, NOR, POL, PRT, SVK, SVN, SWE, CHE, TUR, GBR, USA	CAN, DNK, ISL, ITA, JPN, LUX, ESP	
Electronic submission of bids (excluding by e-mails)	BEL, CHL, EST, FRA, GRC, ITA, MEX, PRT, USA	AUS, AUT, DNK, FIN, DEU, IRL, JPN, KOR, LUX, NLD, NZL, NOR, SVK, SVN, ESP, SWE, TUR, GBR	CAN, HUN, ISL, POL, CHE
e-tendering	BEL, CAN, CHL, EST, GRC, IRL, ITA, MEX, CHE, USA	AUT, DNK, FIN, FRA, DEU, JPN, KOR, NLD, NZL, NOR, PRT, SVK, SVN, ESP, SWE, TUR, GBR	AUS, HUN, ISL, LUX, POL
e-auctions (in e-tendering)	GRC, MEX, SVK, SVN, USA	AUT, DNK, EST, FIN, FRA, DEU, IRL, ITA, NLD, NZL, NOR, PRT, SWE, CHE, GBR	AUS, BEL, CAN, CHL, HUN, ISL, JPN, KOR, LUX, POL, ESP, TUR

Notification of award	AUS, AUT, BEL, CAN, CHL, DNK, EST, FIN, DEU, GRC, HUN, IRL, KOR, MEX, NLD, NZL, NOR, POL, PRT, SVK, SVN, ESP, SWE, CHE, TUR, USA	FRA, ITA, JPN, GBR	ISL, LUX
Ordering	CHL, ITA, NLD, CHE, USA	AUT, BEL, CAN, DNK, FIN, FRA, DEU, JPN, KOR, NZL, NOR, SVN, ESP, SWE, TUR, GBR	AUS, EST, GRC, HUN, ISL, IRL, LUX, MEX, POL, PRT, SVK
Electronic submission of invoices (excluding by e-mails)	AUT, DNK, FIN, ITA, NLD, ESP, SVN, SWE, CHE, USA	FRA, DEU, ISL, JPN, KOR, NZL, NOR, GBR	AUS, BEL, CAN, CHL, EST, GRC, HUN, IRL, LUX, MEX, POL, PRT, SVK, TUR
Ex-post contract management	CHE, TUR, USA	DNK, FIN, DEU, ITA, JPN, KOR, NZL, NOR, SVN, SWE	AUS, AUT, BEL, CAN, CHL, EST, FRA, GRC, HUN, ISL, IRL, LUX, MEX, NLD, POL, PRT, SVK, ESP, GBR

Fuente: OECD Government at a Glance 2015

La información anterior (licitaciones, ofertas, órdenes de compra, información de las entidades) es accesible de forma abierta a través del Sistema de Información de compras públicas.

Por otra parte, para la ciudadanía, órganos de control y sociedad civil interesados en realizar análisis agregados sobre la información de compras públicas se encuentran disponibles las siguientes herramientas abiertas y de uso gratuito:

- www.mercadopublico.cl: plataforma transaccional de compras públicas donde los compradores realizan sus adquisiciones y los proveedores participan con sus ofertas, disponiéndose a vista de la ciudadanía toda la información asociadas a dichos procesos que fue ingresada en forma autónoma por los organismos públicos y los proveedores respectivos. La plataforma de negocios también entrega la posibilidad de trabajar con información desagregada y agregada dependiendo de las necesidades de los usuarios.

- www.chilecompra.cl: sitio informativo que dispone de documentación, información sobre compras públicas y la totalidad de ofertas de servicios que ofrece la Dirección ChileCompra en torno al mercado de las compras públicas.

- www.analiza.cl: plataforma de inteligencia de negocios que permite hacer análisis agregados y visualizar aspectos centrales de los negocios de las compras públicas a partir de información, en su mayoría, procesada por la Dirección ChileCompra para fines de análisis (comercial, académico, etc.).

- www.datosabiertos.cl: sitio que dispone información visual de contratación bajo la LCP, con posibilidad de obtener bases de datos.

- www.api.mercadopublico.cl: se trata de un sitio de acceso público en el que los interesados pueden descargar información vía el uso de una API, lo que permite, entre otras cosas desarrollar aplicaciones o confeccionar bases de datos de compras públicas para usos generales.

Criterio (b) Hay un sistema integrado de información (centralizado en un portal en línea) que proporciona información actualizada y es de fácil acceso y sin costo para todas las partes interesadas.

Como se mencionó en el criterio anterior, el Sistema de Información es de acceso público y gratuito.

Criterio (c) El sistema de información contempla la publicación de:

- Planes de adquisiciones,
- Información relacionada con adquisiciones específicas, como mínimo: anuncios o avisos de oportunidades de adquisiciones, adjudicaciones de contratos y enmiendas, información sobre la ejecución de contratos, incluidos pagos y decisiones de apelaciones.
- Enlaces a normas y reglamentos y otra información que sea relevante para promover la competencia y la transparencia.

Los planes de adquisiciones están publicados en el Sistema de Información. Respecto de la publicación de planes de adquisiciones, la estadística se encuentra en la siguiente tabla:

**Tabla N°18- Planes de adquisiciones publicados
(cantidades y porcentajes)**

		Subsector		
		FFAA	Gobierno Central	Total
Año				
2016	Cantidad Con planes publicados	12	489	501
		8	430	438
		(66,7%)	(87,9%)	(82,4%)
2017	Cantidad Con planes publicados	12	489	501
		8	343	351
		(66,7%)	(70,1%)	(70,0%)

Fuente: elaboración propia en base a datos de aplicación de planes de compra.

Aunque los datos de la Tabla anterior no muestran porcentajes del 100%, el análisis experto muestra que el porcentaje se encuentra subestimado debido a que muchas entidades, por motivos administrativos, aparecen varias veces en la base de datos. El nivel de cumplimiento en base a la consideración anterior bordea el 97% para el período 2016.

De acuerdo con las consideraciones realizadas en el criterio (a), el Sistema de Información contempla la publicación de la información relacionada con las adquisiciones, así como enlaces con normas, reglamentos y otra información relevante para la competencia y la transparencia.

El Sistema de Información no contempla actualmente la administración y ejecución contractual. En el caso de contratos, como se menciona en el sub indicador 1(i) criterio (a), la DCCP se encuentra trabajando en un proyecto, que se encuentra actualmente en etapa de piloto. En el caso de pagos, se considera que existe una brecha ya que no existe tal integración de información y actualmente no se encuentra en trabajo ningún proyecto que intente abordar esta brecha.

Criterio (d) En apoyo del concepto de contratación abierta, en cada etapa del proceso de adquisiciones se publica más información integral en el portal en línea, incluyendo el conjunto completo de los documentos de ofertas, informes de evaluación, y documentos de contratos completos, con especificaciones técnicas y detalles de implementación (de acuerdo con el marco legal y regulatorio).

Cuando los contratos son adjudicados, la información de precios, oferta administrativa, oferta técnica (a no ser que existan derechos que puedan ser violados u otras condiciones que deben ser debidamente justificadas en el Sistema de Información), identificación de oferentes, tablas de puntajes en los criterios de evaluación, informes de evaluación, son publicadas en el Sistema de Información y se encuentran disponibles de manera abierta y gratuita tanto para los participantes del propio proceso de compra en particular, como para la ciudadanía en general.

Criterio (e) La información se publica en un formato abierto, legible por máquina, usando identificadores y clasificaciones (formato de datos abiertos).

Se entiende por información de adquisiciones la que ha sido descrita en el criterio (c) del presente sub indicador, referida a:

- Identificación de las compras a nivel individual
- Montos de contrataciones
- Identificación de los participantes (entidad contratante, entidades oferentes y entidad adjudicada)¹⁰⁹

Los datos se encuentran publicados en el Sistema de Información en la plataforma www.mercadopublico.cl y en el portal de datos abiertos <http://datosabiertos.chilecompra.cl/home>.

En consideración a lo anterior, el criterio se considera cumplido por encontrarse dicha información en un 100% en formato de datos abiertos.

Criterio (f) La responsabilidad de la gestión y operación del sistema se encuentra claramente definida.

De acuerdo a lo expresado en el sub indicador 5(b), criterio (e), el criterio se considera cumplido.

Conclusión:

Este sub indicador presenta un nivel de cumplimiento adecuado en casi todos los criterios que lo conforman, excepto en lo relativo a la información referida a pagos (abordado en las conclusiones del indicador 4) y en lo concerniente a la

108. No requiere pagos ni inscripción (o identificación) de ningún tipo.

109. Esto es, de aspectos considerados en el criterio (c)

administración y ejecución de los contratos. Respecto de esto último, cabe recordar que actualmente se trabaja en el proceso de pilotaje de un módulo que está integrado al Sistema de Información en el que se gestionará y llevará registro de la ejecución de los contratos. Este módulo será puesto a disposición de los usuarios a partir del segundo semestre del 2017 una vez que los resultados del piloto hayan sido analizados.

Por lo tanto, a pesar de la existencia de criterios no cumplidos, no se considera que existan brechas sustantivas o materiales en el presente sub indicador. En relación a la información sobre pagos mencionada en el criterio (c) la propuesta de solución se encuentra descrita en el sub indicador 4(b).

Sub indicador 7(b) - Uso de adquisiciones electrónicas

Este sub indicador analiza el grado en que las adquisiciones electrónicas se utilizan actualmente en el sector público del país; la capacidad de los funcionarios del gobierno para administrar y utilizar los sistemas de adquisiciones electrónicas; y/o la existencia de una estrategia de país para poner en práctica las adquisiciones electrónicas.

Para ello se evalúa si se cumplen los siguientes criterios:

- (a) Las adquisiciones electrónicas son ampliamente usadas o se están implementando de forma progresiva en el país a todos los niveles de gobierno.
- (b) Los funcionarios del gobierno tienen la capacidad para planificar, desarrollar y administrar sistemas de adquisiciones electrónicas o e-procurement.
- (c) El personal de adquisiciones tiene las habilidades adecuadas para utilizar los sistemas de adquisiciones electrónicas de manera confiable y eficiente.
- (d) Los proveedores (incluidas las micro, pequeñas y medianas empresas) participan en un mercado de adquisiciones públicas cada vez más dominado por medios electrónicos.
- (e) En caso de que las adquisiciones electrónicas no se hayan implementado aún, el gobierno cuenta con una hoja de ruta de adquisiciones electrónicas basada en la evaluación de disponibilidad de las mismas.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Las adquisiciones electrónicas son ampliamente usadas o se están implementando de forma progresiva en el país a todos los niveles de gobierno.

Se puede ver esto en la respuesta dada al sub indicador 1(j).

Criterio (b) Los funcionarios del gobierno tienen la capacidad para planificar, desarrollar y administrar sistemas de adquisiciones electrónicas o e-procurement.

El Sistema de Información ha venido funcionando desde 1998 como programa piloto¹¹⁰ y desde 2003 de forma progresivamente obligatoria para todas las entidades contratantes, alcanzando al día de hoy un nivel de cobertura de entidades contratantes del 100% (en el ámbito pertinente para el presente estudio).

110. Al respecto, ver Banco Mundial, República de Chile. Análisis del Sistema de Contratación Pública del País, Agosto de 2004.

Criterio (c) El personal de adquisiciones tiene las habilidades adecuadas para utilizar los sistemas de adquisiciones electrónicas de manera confiable y eficiente.

Existe un proceso de certificación de usuarios de entidades compradoras que se realiza dos veces al año. Se trata de una prueba que vincula conocimientos legales y capacidades para el uso del sistema de e-procurement.

Mediante las condiciones de uso del sistema electrónico que administra ChileCompra¹¹¹, se ha definido que sólo pueden ser usuarios del sistema aquellos que cumplan con la condición de aprobar con más de 60% la prueba de certificación.

Criterio (d) Los proveedores (incluidas las micro, pequeñas y medianas empresas) participan en un mercado de adquisiciones públicas cada vez más dominado por medios electrónicos.

Las empresas de menor tamaño participan activamente en las compras del sistema. De hecho, el 90% de las ofertas viene de este grupo de proveedores, tal como se muestra en la tabla de participación de acuerdo a tamaño de empresas que se encuentra en el capítulo de Análisis del Contexto País.

Por otra parte, en la encuesta especialmente diseñada para esta evaluación se preguntó a los proveedores respecto a la apertura del sistema, y el 54% considera que no existen restricciones para la libre concurrencia en las compras públicas, en tanto, entre quienes señalan que existen barreras, el aspecto que se ha destacado no se relaciona con los medios electrónicos sino que con el acceso al crédito.

Criterio (e) En caso de que las adquisiciones electrónicas no se hayan implementado aún, el gobierno cuenta con una hoja de ruta de adquisiciones electrónicas basada en la evaluación de disponibilidad de las mismas.

Este criterio no aplica a Chile, debido a que las compras electrónicas se encuentran implementadas desde 1999, y han sido masificadas a partir de 2004.

Conclusión:

En consideración de que existe un cumplimiento de todos los criterios que conforman este sub indicador, se considera que no existen brechas en el mismo.

Sub indicador 7(c) - Estrategias para la gestión de los datos de adquisiciones

La información estadística sobre adquisiciones es esencial para evaluar las políticas y el funcionamiento del sistema.

Las estadísticas también proporcionan un medio para monitorear el desempeño y determinar si la estadística demuestra el cumplimiento de otros aspectos del sistema que se definen en el marco legal y reglamentario. La información estadística también puede ser una herramienta para la planificación de las adquisiciones y el análisis de mercado. Para asegurar la integridad y la eficiencia, el sistema debe basarse en los datos disponibles en el sistema de adquisiciones electrónicas o en otros sistemas de tecnología de la información.

111. "La Dirección de Compras y Contratación Pública se reserva el derecho de suspender y/o eliminar unilateral y automáticamente de www.chilecompra.cl a los usuarios que incumplan las políticas y condiciones de uso del Sistema de Información de Compras y Contrataciones: www.chilecompra.cl". Consultado en <http://www.chilecompra.cl/terminos-y-condiciones-de-uso/>.

Para evaluar las estrategias de gestión de las estadísticas de adquisiciones se consideran los siguientes criterios:

- (a) Hay en operación un sistema para recopilar datos sobre las adquisiciones de bienes, obras y servicios, con respaldo de adquisiciones electrónicas u otro tipo de tecnología de la información.
- (b) El sistema administra datos para todo el proceso completo de adquisiciones y permite el análisis de tendencias, niveles de participación, eficiencia y economía de las adquisiciones, y cumplimiento de los requisitos.
- (c) La confiabilidad de la información es elevada (verificada por auditorías).
- (d) El análisis de la información se lleva a cabo de manera rutinaria, y se publica y recibe retroalimentación dentro del sistema.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Hay en operación un sistema para recopilar datos sobre las adquisiciones de bienes, obras y servicios, con respaldo de adquisiciones electrónicas u otro tipo de tecnología de la información.

Las compras cubiertas bajo la LCP se realizan de manera electrónica utilizando diversas aplicaciones que se encuentran disponibles en el Sistema de Información; todas las interacciones se guardan en bases de datos transaccionales que contienen la información, por lo tanto ésta se encuentra siempre disponible y no es necesario mantener un sistema separado para recolectar datos de las compras, debido a que esta tarea se realiza de forma automática.

Criterio (b) El sistema administra datos para todo el proceso completo de adquisiciones y permite el análisis de tendencias, niveles de participación, eficiencia y economía de las adquisiciones, y cumplimiento de los requisitos.

El sistema no administra datos para todo el proceso completo de adquisiciones, pues no cubre la ejecución de los contratos. Los análisis de tendencia, eficiencia, eficacia y economía se pueden realizar de forma abierta y utilizando diversas herramientas de provistas por la DCCP según se comentó en el sub indicador 7(a).

Criterio (c) La confiabilidad de la información es elevada (verificada por auditorías).

Como se mencionó con anterioridad, la calidad de la información provista al sistema es de responsabilidad de cada entidad contratante, y en las condiciones de uso la DCCP indica expresamente que "La veracidad, integridad y completitud de la información será responsabilidad del usuario que la ingresa en www.chilecompra.cl, para lo cual se atenderá a las claves de acceso bajo las cuales se publica la información"¹¹².

Actualmente la DCCP se encuentra licitando un estudio¹¹³ que permitirá determinar la calidad de los datos ingresados por los compradores y la forma de hacer disponibles los mismos para cumplir al más alto nivel con los criterios de Open Data y sobre todo con los estándares de Open Contracting.

El sistema de información, en cuanto sistema que soporta los procesos de negocios y da origen a la base de datos que registra todas las transacciones, cuenta con diversas certificaciones de seguridad, en particular con la Tier III homologada en su data center.

112. <http://www.chilecompra.cl/terminos-y-condiciones-de-uso/>

113. Este proceso se puede consultar en www.mercadopublico.cl buscando mediante el siguiente identificador de proceso: 869591-1-LP17.

Criterio (d) El análisis de la información se lleva a cabo de manera rutinaria, y se publica y recibe retroalimentación dentro del sistema

Los indicadores sugeridos se encuentran reflejados en el Análisis del Contexto País de la presente evaluación (número y valor de las compras anuales, compras reflejadas en el Sistema de Información como porcentaje del PIB y procedimientos de compra en cantidad y valor) y son susceptibles de ser calculados con facilidad debido a que el Sistema registra de forma automática la información requerida para los mismos.

Conclusión:

En consideración de que existe un cumplimiento de todos los criterios que conforman este sub indicador, se considera que no existen brechas en el mismo.

Indicador 8. El sistema de compras públicas tiene una gran capacidad para desarrollarse y mejorar.

Este indicador se centra en las estrategias y la capacidad de los sistemas de compras públicas para evolucionar y mejorar. Hay tres aspectos a tener en cuenta:

- 1) si existen estrategias y programas para desarrollar las capacidades del personal de adquisiciones y otros actores clave involucrados en las adquisiciones públicas;
- 2) si el campo de adquisiciones es reconocido como una profesión en la administración pública del país; y
- 3) si se han establecido y se utilizan sistemas para evaluar los resultados de las operaciones de adquisiciones y el desarrollo de planes estratégicos para mejorar de forma continua el sistema de adquisiciones públicas.

Sub indicador 8(a) - Formación, asesoramiento y asistencia

El propósito de este sub indicador es verificar la existencia de programas de formación permanente y relevante para el personal nuevo y existente en el ámbito de adquisiciones del gobierno. Estos programas son esenciales para mantener el suministro de personal de adquisiciones calificado para las instituciones de adquisiciones públicas. Otro objetivo es evaluar la existencia y calidad de servicios de asesoramiento en materia de adquisiciones para organismos gubernamentales, proveedores potenciales y el público en general.

Lo que se evalúa en este sub indicador es si se han establecido sistemas que contemplan:

- (a) Programas esenciales de capacitación permanente, de calidad y contenido apropiados para las necesidades del sistema.
- (b) Evaluaciones de rutina y ajustes periódicos sobre la base de la necesidad y la retroalimentación.
- (c) Un servicio de asesoramiento o asistencia para resolver asuntos relacionados con las entidades contratantes, los proveedores y el público.
- (d) Una estrategia bien integrada con otras medidas que apuntan a desarrollar las capacidades de actores clave involucrados en las adquisiciones públicas.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Programas esenciales de capacitación permanente, de calidad y contenido apropiados para las necesidades del sistema.

En lo esencial, existen dos grandes clasificaciones de los programas: uno para usuarios nuevos y otro para antiguos, en las modalidades e-learning y presencial¹¹⁴. La modalidad de e-learning se deja para aquellos conocimientos básicos relativos a las compras (normativa básica y uso del Sistema de Información) y la modalidad presencial se utiliza para los cursos cuyo contenido se considera avanzado.

Ambas modalidades pueden dar respuesta a la necesidad de formación sustancial en las materias relativas a las compras y el uso del Sistema.

ChileCompra ha realizado estudios específicos para medir el impacto de las iniciativas de capacitación y de los cursos que ofrece (es decir, donde ha evaluado el efecto de la modalidad y de los contenidos de los cursos).

En el caso de proveedores, por ejemplo, donde tiene el mandato de “Promover la máxima competencia posible en los actos de contratación de la Administración, desarrollando iniciativas para incorporar la mayor cantidad de oferentes”, se solicitó un estudio que vinculara los cursos de diversas modalidades con los resultados obtenidos en los tres impactos explícitos buscados en estos cursos: atraer proveedores al sistema, incentivar la oferta y mejorar las ofertas de forma que puedan adjudicar. En general se encontró efectos positivos en los cursos que fueron analizados mediante modelos económicos, y en aquellos casos donde el impacto no era el esperado, se trabaja en reformulaciones o eliminaciones¹¹⁵.

Criterio (b) Evaluaciones de rutina y ajustes periódicos sobre la base de la necesidad y la retroalimentación.

Los resultados de los exámenes que deben realizar los usuarios de las entidades compradoras (proceso de acreditación de compradores) son analizados en cada período aplicando técnicas psicométricas que son encargadas a organismos especializados externos a la administración de ChileCompra, de forma que en cada evaluación se preparan propuestas de ajustes tanto a los contenidos de los cursos (dependiendo de las falencias de los usuarios) como a los contenidos de las futuras pruebas de acreditación.

Criterio (c) Un servicio de asesoramiento o asistencia para resolver asuntos relacionados con las entidades contratantes, los proveedores y el público.

Como se deriva de la lectura de su organigrama¹¹⁶ la DCCP cuenta con una División denominada “Usuarios” con recursos permanentes dedicados tanto a la atención de necesidades de usuarios de entidades compradoras como de proveedores.

Las formas de apoyo a los usuarios y ciudadanía son múltiples, siendo algunas de las más relevantes las siguientes:

- Un servicio de capacitación presencial y en línea permanente y gratuito dirigido a compradores y proveedores del Estado.
- 16 centros de atención presencial que le dan una cobertura a los servicios de ChileCompra en todas las regiones del país.

114. Ver <http://elearning.chilecompra.cl/>

115. Los resultados específicos se pueden encontrar en anexo N°3

116. <http://www.chilecompra.cl/organigrama/>

- Un servicio de recepción y solución de consultas por vía telefónica y formularios electrónicos ("Mesa de ayuda") que tiene un amplio rango de acción desde consultas específicas a procesos de compra (para proveedores y compradores) hasta solución de problemas administrativos (cuentas, inscripciones, consultas generales). Una sección del sitio informativo dedicada exclusivamente a la atención de usuarios¹¹⁷, con servicios que van desde la orientación normativa hasta la posibilidad de realizar reclamos o consultas escritas con varios grados de complejidad.
- Para las entidades compradoras se cuenta con un Departamento de Compradores que brinda asistencia y asesoría especializada en temáticas complejas de compras.
- En el caso de proveedores, se realizan planes anuales con cursos especializados y evaluados en cada período. Cada temática es encargada a expertos de las más prestigiosas universidades del país.

Criterio (d) Una estrategia bien integrada con otras medidas que apuntan a desarrollar las capacidades de actores clave involucrados en las adquisiciones públicas.

El plan estratégico de la Dirección ChileCompra para el período 2014-2018 considera la mejora en la entrega a los servicios a usuarios del sistema electrónico a través del desarrollo del siguiente enfoque estratégico¹¹⁸:

"Entregar un mejor servicio a nuestros usuarios, a partir del fortalecimiento de la gestión interna de ChileCompra. Fortalecer la gestión interna de ChileCompra para entregar un mejor servicio a través de personas calificadas y plataformas eficientes y de alta disponibilidad que apoyen la gestión de ChileCompra".

Conclusión:

En consideración de que existe un cumplimiento de todos los criterios que conforman este sub indicador, se considera que no existen brechas en el mismo.

Sub indicador 8(b) - Reconocimiento de las adquisiciones como una profesión

El propósito de este sub indicador es determinar si las adquisiciones se reconocen como una profesión en la administración pública del país, lo cual incluye la designación de funciones específicas con posiciones de adquisiciones definidas en los diferentes niveles profesionales y de gestión. Debe haber descripciones de los puestos trabajo para estas posiciones, y las calificaciones y competencias deben estar especificadas. La evolución profesional y remunerativa debe reflejar el estatus profesional particular, y los nombramientos y promociones deben ser competitivos y basarse en las calificaciones y la certificación profesional. Para apoyar la evolución profesional continua, debe haber establecidos programas y políticas para el desarrollo y la capacitación adecuada del personal. El desempeño del personal debe evaluarse de manera regular y consistente.

Los criterios cuyo cumplimiento se evalúa son los siguientes:

- (a) Las adquisiciones se reconocen como una función específica y los puestos de adquisiciones se hallan definidos en diferentes niveles profesionales, con descripciones de carrera, y la especificación de las calificaciones y habilidades requeridas.
- (b) Los nombramientos y promociones son competitivos y se basan en las calificaciones y certificaciones profesionales.

117. <http://servicioalusuario.chilecompra.cl/>

118. Plan estratégico disponible aquí: <http://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/plan-estrategico-direccion-chilecompra-2014-2018-3.pdf>.

(c) El desempeño del personal se evalúa de manera regular y consistente, y se proporciona desarrollo y capacitación adecuados para el personal.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Las adquisiciones se reconocen como una función específica y los puestos de adquisiciones se hallan definidos en diferentes niveles profesionales, con descripciones de carrera, y la especificación de las calificaciones y habilidades requeridas.

No existe reconocimiento de la carrera de comprador como profesión.

Criterio (b) Los nombramientos y promociones son competitivos y se basan en las calificaciones y certificaciones profesionales.

En general todos los funcionarios del sector público, incluidos aquellos que tienen la función especializada de realizar las adquisiciones en las entidades en las que trabajan, son nombrados y promovidos en base a sus calificaciones (evaluación del desempeño) así como a sus antecedentes profesionales.

En particular, los siguientes artículos de la ley N° 18.575 son:

“Artículo 46.- El ingreso en calidad de titular se hará por concurso público y la selección de los postulantes se efectuará mediante procedimientos técnicos, imparciales e idóneos que aseguren una apreciación objetiva de sus aptitudes y méritos.

Artículo 47.- Este personal estará sometido a un sistema de carrera que proteja la dignidad de la función pública y que guarde conformidad con su carácter técnico, profesional y jerarquizado. La carrera funcionaria será regulada por el respectivo estatuto y se fundará en el mérito, la antigüedad y la idoneidad de los funcionarios, para cuyo efecto existirán procesos de calificación objetivos e imparciales. Las promociones deberán efectuarse, según lo disponga el estatuto, por concurso, al que se aplicarán las reglas previstas en el artículo anterior, o por ascenso en el respectivo escalafón”.

No obstante lo señalado en los artículos precedentes, cabe señalar que solo se aplica a los funcionarios de calidad jurídica Planta que representan solo una fracción de los funcionarios.

Criterio (c) El desempeño del personal se evalúa de manera regular y consistente, y se proporciona desarrollo y capacitación adecuados para el personal.

Los funcionarios de la administración pública son evaluados de manera regular según lo Establece el Estatuto Administrativo.

Conclusión:

El hecho de que a los responsables de las adquisiciones no se les reconozcan como una profesión específica, así como que no exista un imperativo formal para que los puestos de adquisiciones se definan en diferentes niveles profesionales, hace que el presente sub indicador presente una brecha sustantiva.

Una propuesta de solución debe consistir en instrucciones específicas para tal reconocimiento a nivel legal o reglamentario las que, por tratarse de modificaciones legales o normativas, deben ser de iniciativa del Ministerio de Hacienda.

Sub indicador 8(c) – Supervisión del desempeño para mejorar el sistema

La evaluación de la eficiencia del sistema de compras públicas desde las adquisiciones individuales hasta el sistema en su conjunto puede ser un importante motor de mejoras en el desempeño. Los resultados de los procesos de adquisiciones deben evaluarse de forma periódica y sistemática para medir el desempeño, la eficiencia y los ahorros del sistema de compras públicas. Mientras que las mismas entidades contratantes deben estar a la vanguardia en cuanto a la medición del desempeño y programas de mejora continua a nivel del organismo, la institución normativa/reguladora de adquisiciones también debe apoyar estos esfuerzos. Esta institución puede armonizar, monitorear y evaluar el desempeño del sistema de compras públicas en su conjunto.

Se evalúa el cumplimiento de los siguientes criterios:

- (a) El país ha establecido un sistema de medición del desempeño que se enfoca en los resultados de los procesos de adquisiciones versus el establecimiento de objetivos, y lo aplica de forma consistente.
- (b) El sistema incluye la evaluación de los resultados de desarrollo.
- (c) La información se utiliza para apoyar la formulación estratégica de políticas sobre adquisiciones.
- (d) Se han establecido planes estratégicos que incluyen marcos de resultados, y se usan para mejorar el sistema.
- (e) Las responsabilidades están claramente definidas.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) El país ha establecido un sistema de medición del desempeño que se enfoca en los resultados de los procesos de adquisiciones versus el establecimiento de objetivos, y lo aplica de forma consistente.

El Programa de Evaluación forma parte importante del Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la DIPRES, el que provee información de desempeño que apoya la toma de decisiones durante el ciclo presupuestario, mejorando la eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos, y con ello la calidad del gasto y la gestión de las instituciones públicas. Se han establecido cuatro líneas de evaluación¹¹⁹:

- Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). Tiene como objetivo evaluar la consistencia de los objetivos y diseño del programa, aspectos de su organización y gestión y resultados a nivel de producto (cobertura, focalización, entre otros). Fue iniciada el año 1997.

- Evaluación de Impacto de Programas (EI). Tiene como objetivo evaluar los resultados intermedios y finales de los programas a través de la utilización de metodologías cuasi-experimentales. Esta línea fue iniciada el año 2001.

- Evaluación del Gasto Institucional (EGI). Tiene como objetivo evaluar el diseño y gestión institucional, así como los resultados y uso de recursos en la provisión de los productos estratégicos de la institución. Esta línea fue iniciada el año 2002.

119. Estas líneas de evaluación no tienen una periodicidad preestablecida por entidad.

- Evaluación de Programas Nuevos (EPN). Tiene como objetivo diseñar la evaluación desde que se planifica un nuevo programa público, incorporando preferentemente la construcción de un grupo de control, obtenido de forma experimental. Esta línea fue iniciada el año 2009.

Al analizar la información disponible de evaluaciones realizadas por DIPRES¹²⁰, se observa que ChileCompra ha sido evaluado en dos ocasiones: en 2001 mediante la aplicación de una EPG y en 2013 (2014) mediante una EGI. Ambos tipos de evaluaciones se centran en el desempeño de ChileCompra como institución para lograr los objetivos que, por ley, es posible exigirle. De acuerdo a lo que se ha argumentado en múltiples partes de este documento, derivado del hecho de que ChileCompra no tiene la responsabilidad de supervisar el sistema de compras en su conjunto, sino que mayoritariamente la plataforma de información, las evaluaciones señaladas no entregan antecedentes que puedan servir para realizar reformas al sistema en su conjunto.

Por otra parte, a nivel de compras individuales, tanto DIPRES como ChileCompra realizan evaluaciones de distinto tipo.

En el caso de DIPRES se realizan evaluaciones en el contexto del llamado Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), los cuales asocian el cumplimiento de objetivos de gestión a incentivos en las remuneraciones de las entidades evaluadas¹²¹. Los PMG cubren diversas dimensiones de la gestión institucional entre las que se cuenta el cumplimiento de metas específicas en materia de compras públicas¹²² donde ChileCompra cumple el rol de ser el experto evaluador del cumplimiento de las instituciones que comprometen metas en materias de compra.

En tanto, ChileCompra lo hace a través de los procesos individuales de compra que monitorea mediante el Observatorio de Compras Públicas. El Observatorio hace recomendaciones a los organismos públicos cuyos procesos de compra que examina y en los que encuentra problemas. Además, se entrega información agregada a las entidades compradoras para que las más alta autoridades de éstas tengan información específica acerca de cuáles son los principales problemas de las compras de su institución que han sido objetadas por el Observatorio. El mismo proceso de entrega de información se repite a nivel de Ministros para que estén enterados del comportamiento de compra de las entidades correspondientes a su sector.

En particular cabe destacar que este criterio se complementa con lo expuesto en la fundamentación del sub indicador 5(b) criterio (d).

Criterio (b) El sistema incluye la evaluación de los resultados de desarrollo.

Ver lo dicho en indicador 5, en particular sub indicador 5(b).

Criterio (c) La información se utiliza para apoyar la formulación estratégica de políticas sobre adquisiciones.

Ver lo dicho en indicador 5, en particular sub indicador 5(b)

Criterio (d) Se han establecido planes estratégicos que incluyen marcos de resultados, y se usan para mejorar el sistema.

Ver lo dicho en indicador 5, en particular sub indicador 5(b)

120. <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-2131.html>

121. Este programa se deriva de la ley 19.553, en particular el artículo 6 "El incremento por desempeño institucional se concederá en relación a la ejecución eficiente y eficaz por parte de los servicios, de los programas de mejoramiento de la gestión. Dichos programas incluirán objetivos específicos a cumplir cada año, cuyo grado de cumplimiento será medido mediante indicadores de gestión u otros instrumentos de similar naturaleza".

122. En realidad, la dimensión en la que se encuentran consideradas las compras se denomina (por parte de DIPRES) Administración Financiero Contable. Las otras dimensiones son: Recursos humanos, Calidad de Servicio, Planificación y Control de Gestión y Sustentabilidad.

**Criterio (e) Las responsabilidades están claramente definidas.**

Ver lo dicho en indicador 5, en particular sub indicador 5(b)

Conclusión:

Como se observa en la fundamentación del criterio (a), actualmente es posible realizar evaluaciones sobre adquisiciones particulares debido a la existencia de información que es fácilmente obtenible por diversas instituciones a cargo del proceso de evaluación (DIPRES, ChileCompra o entidades compradoras), pero la inexistencia de una definición formal de “Sistema de Compras” más allá del Sistema de Información, y la ausencia de una institución a cargo del Sistema de Compras Públicas (como el que se expresa en las FAR, que se utilizó como ejemplo del sub indicador 5(b)), ha tenido como consecuencia la imposibilidad de realizar evaluaciones del “Sistema como un todo”.

En consideración de lo anterior, se considera que existe una brecha sustantiva.

En consonancia con el hecho de que la brecha identificada en 5(b) es identificada como causa raíz de la presente brecha, la solución de aquella es, por transitividad, una propuesta de solución para la presente brecha.

3.3 PILAR III. OPERACIONES DE ADQUISICIONES PÚBLICAS Y PRÁCTICAS DE MERCADO

Este pilar atiende a la eficiencia operativa, la transparencia y la eficiencia del sistema de compras públicas a nivel del organismo de ejecución responsable de la gestión de las adquisiciones individuales (entidad contratante). Además, analiza el mercado como una de las posibilidades para juzgar la calidad y efectividad del sistema al poner en práctica los procedimientos de adquisiciones. El pilar se centra en el análisis de cómo funciona y se desempeña en la práctica el sistema de compras públicas de un país.

Indicador 9. Las prácticas de adquisiciones públicas alcanzan los objetivos establecidos.

El objetivo de este indicador es recoger evidencia empírica sobre cómo se aplican en la práctica los principios, reglas y procedimientos de adquisiciones formulados en el marco legal y de políticas. El indicador se centra en los resultados relacionados con las adquisiciones que a su vez impactan en los resultados del desarrollo, como el valor por el dinero, la mejora de la provisión de servicios, la confianza en el gobierno y el logro de objetivos secundarios de políticas.

Sub indicador 9(a) - Planeación

En este sub indicador se analiza si se ha llevado a cabo un análisis exhaustivo de las necesidades, seguido de estudios de mercado para identificar estrategias óptimas de adquisiciones (en concreto, para el caso de las adquisiciones importantes), y si se han definido los impactos deseados y si estos implicaron un impacto económico y/o ambiental o social acorde con los objetivos de política nacional.

Para ello se evalúa si el sistema cumple con los siguientes criterios:

(a) El análisis de las necesidades y la investigación de mercado guían la identificación proactiva de las estrategias óptimas de adquisiciones.

- (b) Los requisitos y resultados deseados de los contratos se encuentran claramente definidos.
- (c) Los criterios de sostenibilidad, si los hay, se utilizan de forma equilibrada y en concordancia con las prioridades nacionales.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) El análisis de las necesidades y la investigación de mercado guían la identificación proactiva de las estrategias óptimas de adquisiciones.

El RCP en sus artículos 13° bis: "Consultas al mercado" y artículo 13° ter: "Análisis técnico y económico", señalan la posibilidad de efectuar previo a la elaboración de bases, procesos formales de consultas o reuniones con proveedores, mediante llamados públicos y abiertos, convocados a través del sistema de información (www.mercadopublico.cl) con el objeto de obtener información acerca de los precios, características de los bienes o servicios requeridos, tiempo de preparación de las ofertas o cualquier otra que requieran para la confección de bases. Además, para las licitaciones complejas y superiores a 5.000 UTM se exige que con anterioridad a la elaboración de bases, las entidades públicas deberán obtener y analizar información acerca de las características de los bienes o servicios requeridos, precios, costos asociados o cualquier otra característica que requieran para la confección de bases pudiendo para ello utilizar procesos formales de consultas al mercado.

Se dispone de datos acerca de las consultas de mercado realizadas durante los años 2014, 2015 y 2016, que son los siguientes: 647, 991, 980 respectivamente, lo que para el año 2016 corresponde a un 96% del total de licitaciones complejas sobre 5.000 UTM.

Adicionalmente, se cuenta con los resultados de una encuesta realizada para esta evaluación¹²⁴ realizada a compradores donde el 46% afirma que siempre o casi siempre utiliza consultas al mercado como guía para realizar sus compras (complejas o de alto monto). La pregunta de esta encuesta es amplia y no restringe la consulta a licitaciones sobre los 5.000 UTM, que es lo exigido por la normativa, por lo que complementa la información señalada en el párrafo anterior.

Criterio (b) Los requisitos y resultados deseados de los contratos se encuentran claramente definidos.

Las bases de licitación regulan los contratos con los proveedores, ya sea a través de la emisión de la orden de compra para aquellos procesos de compra simples o a través de la suscripción de contratos que deben atenerse a las condiciones definidas en las bases de licitación, sobre 1.000 UTM. (principio de estricta sujeción a las bases). Estas condiciones cautelan aspectos formales y administrativos.

Es habitual que en las licitaciones se contemple un periodo de preguntas y respuestas aclaratorias de las bases de licitación, lo que permite despejar dudas acerca de los requisitos, resultados esperados y contratos asociados. El listado de preguntas y respuestas forma parte de las bases de licitación.

Adicionalmente, se cuenta con los resultados de una reciente encuesta a proveedores¹²⁵ donde alrededor del 70% afirma que las especificaciones de los bienes y servicios solicitados se describen con claridad suficiente para elaborar la oferta.

123. El valor de la UTM (Unidad Tributaria mensual) a abril 2017 es de \$46.461. Fuente <http://www.sii.cl/pagina/valores/utm/utm2017.htm>

124. Esta encuesta se realizó a usuarios compradores. Ver anexo N° 3

125. Ver resultados en anexo N°3

Criterio (c) Los criterios de sostenibilidad, si los hay, se utilizan de forma equilibrada y en concordancia con las prioridades nacionales.

Se puede observar la incorporación gradual de criterios de sostenibilidad en las bases de licitación de los organismos públicos, entre ellos los que apuntan a sostenibilidad económica, ambiental y social. Esta incorporación ha sido promovida por la DCCP a través de la generación de orientaciones dirigidas a los usuarios (compradores y proveedores) y materializadas a través de Directivas publicadas en relación a la materia¹²⁶. Se ha impulsado la adopción de estos criterios en coordinación con los organismos especialistas, específicamente el Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Energía, y el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, asegurando así la consistencia con las políticas nacionales. El porcentaje de utilización de criterios sustentables, es de 42% del total de procesos realizados durante el año 2016, cifra que es reportada al nivel central (Ministerio de Hacienda-Dipres) y constituye un indicador con metas comprometidas por la DCCP. Cabe señalar que el Sistema de Información no cuenta con una alerta temprana para identificar aquellos casos que no se consideran criterios de sostenibilidad en ciertos rubros que sí debieron haberse considerado.

Además, se monitorea el cumplimiento de las condiciones de remuneración para las manipuladoras de alimento, como compromiso presidencial, lo que está en línea con una política nacional de calidad de empleo.

Respecto a la utilización de criterios de evaluación, la mediana del precio es del orden de 40%, las contrataciones de servicios poseen menor preponderancia de este criterio que es del orden de 35%. Como se observa en los porcentajes anteriores, existe un relativo equilibrio entre el precio y otras consideraciones entre las cuales se encuentra sustentabilidad.

Conclusión

En consecuencia a lo señalado se puede establecer que este sub indicador se encuentra razonablemente cumplido, a pesar de que el sistema no cuenta con alertas para identificar aquellos casos que no consideraron criterios de sostenibilidad en ciertos rubros que sí debieron haberse considerado. Cabe señalar que el nuevo formulario de bases de licitación simplificada, que entrará en operación en el mes de mayo 2017 a modo piloto, contempla la selección e incorporación de criterios de evaluación destacando si este es de carácter económico, técnico, sustentable o administrativo.

Sub indicador 9(b) – Selección y contratación

Este sub indicador se centra en el objetivo de lograr un mayor valor por dinero mediante la determinación adecuada de los métodos y enfoques de adquisiciones, la competencia, la transparencia y la imparcialidad en la selección de proveedores, incluyendo la calidad de la documentación de adquisiciones y la eficiencia del proceso.

Para este objetivo, se evalúa el cumplimiento de los siguientes criterios:

- (a) En las adquisiciones complejas se utilizan procedimientos de precalificación para asegurar que solamente los participantes calificados y elegibles se incluyan en el proceso competitivo.
- (b) A fin de impulsar una amplia participación de competidores potenciales, se emplean solamente documentos de adquisiciones claros e integrados, estandarizados cuando sea posible, y en proporción a las necesidades.

126. <http://www.chilecompra.cl/category/centro-de-documentacion/normativa/directivas-de-compra/>

127. Esta información se extrajo de las fuentes de datos de ChileCompra.

- (c) Los métodos de adquisiciones se eligen, documentan y justifican de acuerdo con el propósito y en cumplimiento del marco legal.
- (d) Los procedimientos para la presentación, recepción y apertura de ofertas están claramente detallados en los documentos de adquisiciones y cumplen con el precepto de permitir que los oferentes o sus representantes asistan a la apertura de ofertas, y que la sociedad civil realice el monitoreo, según lo establecido.
- (e) A lo largo de todo el proceso de evaluación de ofertas y adjudicación, se asegura la confidencialidad y se aplican técnicas apropiadas para determinar el mejor valor por el dinero sobre la base de los criterios establecidos en los documentos de adquisiciones y para la adjudicación del contrato.
- (f) Las adjudicaciones de contratos se anuncian según lo establecido.
- (g) Las cláusulas de ejecución de contratos incluyen consideraciones de sostenibilidad, cuando corresponda, y proporcionan incentivos para superar los niveles de ejecución establecidos y desincentivos para el mal desempeño.
- (h) El proceso de selección y adjudicación se lleva adelante de forma eficiente, eficaz y transparente.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) En las adquisiciones complejas se utilizan procedimientos de precalificación para asegurar que solamente los participantes calificados y elegibles se incluyan en el proceso competitivo.

Como se mencionó en el sub indicador 1(d), criterio (e), el artículo 35º del RCP señala que las bases podrán establecer mecanismos de preselección de los oferentes que pueden participar en dicha licitación.

Esta práctica es muy poco utilizada en licitaciones complejas, sin embargo, es posible identificar algunos casos puntuales donde se ha realizado la precalificación. Actualmente la plataforma electrónica no cuenta explícitamente con una aplicación para soportar esta modalidad, no obstante, a través de mecanismos ad-hoc se ha podido concretar en casos puntuales.

Criterio (b) A fin de impulsar una amplia participación de competidores potenciales, se emplean solamente documentos de adquisiciones claros e integrados, estandarizados cuando sea posible, y en proporción a las necesidades.

La DCCP ha liderado investigaciones de mercado para conocer la percepción de los proveedores del Estado en relación al grado de entendimiento y percepción de complejidad respecto de los procesos. Estas investigaciones concluyeron que los procesos son poco estandarizados y tienen anexos en formatos que dificultan las búsquedas.

Por otra parte, la LCP establece que la DCCP deberá disponer de un formulario estandarizado, el que está actualmente disponible. Sin embargo, los organismos públicos introducen nuevos documentos como anexos a este formulario, complejizando a veces innecesariamente las bases, alejándose de la estandarización deseada.

Para contribuir a una mayor estandarización y simplificación de las bases, la DCCP en colaboración con la CGR, inició durante el año 2016 el diseño y desarrollo de un formulario único sin anexos, para los procesos menores a 100 UTM (que representan aprox. el 65% del total de los procesos licitatorios). El nuevo flujo es totalmente digital, incorporando firma electrónica avanzada de los compradores para realizar el acto administrativo que autoriza la licitación. El proyecto, en una

primera etapa está siendo testeado (a la fecha de este informe) con algunos organismos públicos de ejecución intensiva de compras en este tramo, y que cuentan además con firma electrónica avanzada. A inicios del segundo semestre de 2017 está programado poner a disposición este formulario electrónico para toda la administración y a partir del 2018 será la única opción posible.

Una vez implementado el formulario electrónico para procesos menores a 100 UTM se continuará con la estandarización para procesos de mayor monto de forma escalonada, a partir del año 2018.

El proyecto tiene como objetivo dotar de bases estandarizadas y al mismo tiempo facilitar la adopción al interior de los organismos públicos, entendiendo que se trata de un cambio cultural importante, que exigirá además modificar el flujo de trabajo y los protocolos de autorización de un proceso de compra.

Con respecto al formulario de oferta del oferente, se está diseñando la solución, la que se espera quede resuelta para fines del año 2017 en conjunto con la funcionalidad de evaluación automática y adjudicación. Con esto se espera incentivar la participación de oferentes en el sistema. También se modificará la forma de presentar ofertas, eliminando la necesidad de presentar documentos anexos y postergando los temas formales hasta la firma de los contratos.

El proyecto aporta a que tanto los servicios públicos como los proveedores que transan en este mercado, puedan reducir sus costos operacionales de manera significativa.

Asimismo, existían licitaciones y contratos que tenían cláusulas de sanciones que eran desproporcionadas, en particular el establecimiento de multas en relación al monto total adjudicado. En consecuencia, se modificó la normativa el año 2015, con el objeto de racionalizar las cláusulas de sanciones y no limitar la participación de los proveedores por este concepto.

Criterio (c) Los métodos de adquisiciones se eligen, documentan y justifican de acuerdo con el propósito y en cumplimiento del marco legal.

A modo referencial durante el año 2016, el 53,1% de los montos transados fueron por Licitación Pública, el 25,7% correspondió a compras por catálogo en Convenio Marco y el 21,4% a Trato Directo (para mayor detalle ver Contexto País).

En el caso de las licitaciones, es obligatorio publicar las actas de evaluación de los procesos, y con la modificación del RCP del año 2015, su contenido está normado (artículo 40 bis).

En el caso de trato directo (artículo 57 del RCP) los organismos públicos están obligados por ley a justificarlos en los documentos formales de la adquisición, lo mismo en el caso de licitaciones privadas. En el caso de los convenios marco, los organismos lo tienen como primera opción de compra, y están también obligados a justificar la no utilización de dicho procedimiento. Estas justificaciones son de carácter público, ya que deben anexarse a las bases de licitación.

Criterio (d) Los procedimientos para la presentación, recepción y apertura de ofertas están claramente detallados en los documentos de adquisiciones y cumplen con el precepto de permitir que los oferentes o sus representantes asistan a la apertura de ofertas, y que la sociedad civil realice el monitoreo, según lo establecido.

El proceso es digital y público (artículo 54° del RCP), por lo que puede ser monitoreado en las distintas etapas por distintos actores, incluida la sociedad civil. Las Entidades no podrán adjudicar ofertas que no hayan sido recibidas a través del sistema de información (electrónico) salvo lo dispuesto en el artículo 62, que señala que podrán realizarse licitaciones en soporte papel cuando concurren circunstancias excepcionales tales como corte de energía, indisponibilidad de la plataforma, etc.

Como la apertura es electrónica y de acceso libre, la sociedad civil puede efectuar los monitoreos que estime conveniente.

Criterio (e) A lo largo de todo el proceso de evaluación de ofertas y adjudicación, se asegura la confidencialidad y se aplican técnicas apropiadas para determinar el mejor valor por el dinero sobre la base de los criterios establecidos en los documentos de adquisiciones y para la adjudicación del contrato.

La confidencialidad aplicada al proceso de evaluación de ofertas y adjudicación es la capacidad de la plataforma de compras de Chile para garantizar que la información asociada a ofertas sólo puede ser vista por personas debidamente autorizadas, autenticadas y en momentos claramente definidos.

La plataforma trabaja con HTTPS (Certificado SSL) para resguardar que la información asociada a cuentas de usuarios y password se maneje de manera cifrada.

Una vez que los usuarios proveedores ingresan a la plataforma (autenticación exitosa), podrán crear y modificar ofertas asociadas a la empresa a la cual pertenecen. La plataforma sólo muestra información de ofertas a los usuarios debidamente autenticados y pertenecientes a la empresa proveedora que creó la oferta.

Al momento de finalizar una oferta (enviarla al organismo comprador), la plataforma utiliza un algoritmo de encriptación sobre los datos de la misma, de manera de garantizar que sólo el organismo comprador, a través de un usuario debidamente autenticado y autorizado por parte de éste, pueda acceder a la información al momento de realizar el Acto de Apertura. Previo a dicho proceso (acto de apertura), los registros se mantienen encriptados y sin posibilidad de acceder a la información para ningún usuario de la plataforma (comprador o proveedor).

Por otro lado, a nivel de infraestructura, el sistema de información cuenta con la Certificación en Seguridad de la Información bajo ISO27.001:2005 por parte del proveedor de Datacenter donde se encuentra montada.

Con respecto a la utilización de criterios de evaluación que apunten a obtener el mayor valor por el dinero, el artículo 6° de la LCP, establece que las bases de licitación deberán permitir alcanzar la combinación más ventajosa entre todos los beneficios del bien o servicio por adquirir y todos sus costos asociados, presentes y futuros, como se describe en el sub indicador 1(b), criterio (b).

Adicionalmente, tal como se señaló en el sub indicador 9(a), criterio (c), la mediana del precio es del orden de 40%, las contrataciones de servicios poseen menor preponderancia de este criterio el que es del orden de 35%.

Criterio (f) Las adjudicaciones de contratos se anuncian según lo establecido.

Por otro lado la normativa (artículo 41 del RCP: "Adjudicación de la oferta y notificación") exige la publicación del acta de adjudicación, definiendo contenidos mínimos para mejor información de los proponentes. Dado que el proceso es digital en un 100%, está establecida la publicación electrónica en el mismo momento en que se adjudican los contratos.

Los compradores están obligados a publicar el acta de adjudicación en los plazos definidos en las bases de licitación. En aquellos casos en que se incumplen los plazos, se reciben reclamos los que son derivados a los organismos respectivos para su gestión. Para apoyar esta medida ChileCompra cuenta con incentivos (campañas automatizadas que se gatillan ante el incumplimiento de los plazos) para presionar a los organismos que incumplen plazos.

Criterio (g) Las cláusulas de ejecución de contratos incluyen consideraciones de sostenibilidad, cuando corresponda, y proporcionan incentivos para superar los niveles de ejecución establecidos y desincentivos para el mal desempeño.

En la práctica, algunos contratos establecen consideraciones de sostenibilidad cuando lo ameritan. Por ejemplo, la normativa establece que en la contratación de servicios personales tales como seguridad, aseo, entre otros, se incorporan criterios de evaluación asociado a mejores condiciones laborales, y además las garantías para asegurar el fiel cumplimiento del contrato caucionan también el pago de las obligaciones laborales y sociales de los trabajadores de los contratantes (artículo 68 del RCP).

Lo que se observa es que los contratos y primeramente las bases de las licitaciones hacen explícitos niveles mínimos de servicio requerido (SLAs), y asociado a éstas, sanciones progresivas de acuerdo al incumplimiento. Estas sanciones se traducen en multas que se descuentan normalmente de los pagos. Cuando los incumplimientos de los SLAs o de otros aspectos del contrato son más graves también se considera la sanción de cobro de garantía e incluso el término del contrato. Cabe destacar que, en esta línea, la Contraloría General de la República ha emitido dictámenes que promueven la aplicación de las sanciones.

Sin embargo, no existen incentivos para superar los niveles de ejecución establecidos.

Criterio (h) El proceso de selección y adjudicación se lleva adelante de forma eficiente, eficaz y transparente.

La eficiencia del proceso de selección y adjudicación se puede revisar a la luz de los plazos promedio de publicación y envío de la orden de compra, el cual es de 25,1 días para licitaciones menores a 100 UTM; de 58,8 días en procesos entre 100 y 1.000 UTM y de 75,5 días para procesos mayores a 1.000 UTM. Otro indicador para este mismo criterio es el costo de transacción de operar vía convenio marco, versus licitación pública. De acuerdo a un estudio de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso en el 2012 y actualizado a diciembre del 2016 los valores promedio por orden de compra según costeo por actividad (Costeo ABC) son los siguientes:

- Convenio Marco: 106,47 (US\$)
- Licitación : 328,36 (US\$)
- Trato Directo : 105,86 (US\$)

126. <http://www.chilecompra.cl/category/centro-de-documentacion/normativa/directivas-de-compra/>

La eficacia se puede medir observando el porcentaje de licitaciones sin oferentes, el cual para el año 2016 fue de 7,8% de los procesos licitatorios. Otro indicador para medir la eficacia se controla a través del porcentaje de procesos que cumplen la totalidad de los requisitos el cual es de 97,3%¹²⁷.

La transparencia se cautela a través del proceso digital que se realiza en la plataforma, donde se puede acceder a las ofertas adjudicadas sin restricciones de acceso. De la misma manera el informe de selección de las ofertas es publicado en el sistema de información. En tanto la selección de las ofertas se realiza en general en base a procesos manuales sin apoyo de la plataforma lo que reduce la eficiencia de este proceso.

Conclusión:

Este sub indicador se encuentra mediamente cumplido dado que la normativa vigente no considera explícitamente la posibilidad de incorporar incentivos para superar los niveles de ejecución de los contratos establecidos. Además se observa que la precalificación no es una práctica que se use en el actual sistema, con la excepción de prestaciones de servicios personales especializados (consultoría).

Por otro lado se observa que los formularios disponibles como bases de licitación en el sistema electrónico no son utilizados como se diseñó inicialmente debido a una rigidez en los procedimientos internos y que no se adaptan a la mayoría de las situaciones, lo que genera que las bases de licitación se anexas al proceso licitatorio alejándose de la estandarización deseada, lo que dificulta el entendimiento de las bases por parte de los proveedores.

Las soluciones para estas situaciones serían introducir una modificación a la normativa vigente para incorporar incentivos que permitan superar niveles de ejecución en los contratos. Para el segundo caso ver la solución para el Sub indicador 1(d). Para el caso de la estandarización de los documentos y bases de licitación se está trabajando en el proyecto de simplificación de bases electrónicas que estará en operación a partir del segundo semestre del 2017.

Sub indicador 9(c) – Gestión de contratos

En este sub indicador se analiza en qué medida la provisión de los bienes, servicios u obras adquiridos se realiza de acuerdo con el convenio contractual en términos de tiempo, calidad, costo, y otras condiciones expresadas en el contrato para apoyar la provisión eficiente y eficaz de servicios públicos. Se busca determinar los excesos de costos y tiempo, incluyendo los pagos que deben hacerse a los proveedores. También se revisa si las oportunidades para la mejora de las prácticas de adquisiciones son analizadas sobre la base de las dos métricas y la retroalimentación de las partes interesadas.

Para ello, se evalúa si el sistema cumple con los siguientes criterios:

- (a) Los contratos se implementan a tiempo.
- (b) Hay una inspección, control de calidad, supervisión de trabajos y aceptación final de los productos.
- (c) Se examinan las facturas y los pagos se procesan como está estipulado en el contrato.
- (d) Las enmiendas al contrato se revisan, emiten y publican de manera oportuna.
- (e) Las estadísticas de adquisiciones están disponibles y se encuentra establecido un sistema para medir y mejorar las prácticas de adquisiciones.

127. Esta información se extrajo de las fuentes de datos de ChileCompra.

- (f) Se utilizan las oportunidades de participación directa de partes interesadas externas relevantes en las adquisiciones públicas.
- (g) Los registros están completos y son accesibles de forma precisa y fácil en un solo archivo.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Los contratos se implementan a tiempo.

Respecto a los tiempos de entrega de los bienes, los plazos se indican en las bases de licitación y contratos, lo que no se registra en el sistema de información. En caso de incumplimientos de los proveedores de una o más obligaciones establecidas la Entidad podrá aplicar multas, cobrar garantías de fiel cumplimiento, terminar anticipadamente el contrato o tomar las medidas definidas en las bases, lo que se señala en el artículo 79 ter del RCP. Por otro lado el artículo 96 bis de "Comportamiento contractual de los proveedores", señala que podrá ser considerado en la evaluación de las propuestas (como criterio de evaluación), información que está disponible en el Sistema de Información.

No se cuenta con información para determinar si los contratos se implementan a tiempo y se espera que esté disponible más adelante cuando esté en régimen el módulo de gestión de contratos.

Criterio (b) Hay una inspección, control de calidad, supervisión de trabajos y aceptación final de los productos.

El pago de los servicios y bienes está supeditado a la recepción conforme de los mismos, según lo señalado en el artículo 79 bis del RCP.

Cada entidad es responsable de realizar la recepción de los productos previo al pago. Como se mencionó en el criterio (a), el artículo 79 ter del RCP señala que en casos de incumplimientos, por parte de los proveedores, establecidos en las bases de licitación y/o contratos, la Entidad podrá aplicar sanciones (multas, cobro de garantías, término anticipado u otras definidas).

Generalmente, el sistema de recepción conforme es manual, encontrándose que algunos organismos cuentan con sistemas automatizados, que incluyen código de barras para la recepción de bienes.

El alcance del sistema electrónico no abarca este subproceso por lo que la recepción de los bienes y servicios se realiza fuera del sistema, no obstante, el proceso de cierre del contrato está considerado en el nuevo módulo de gestión de contratos. Adicionalmente, la inspección, el control de calidad y aceptación final de los trabajos están estipulados en los manuales de procedimiento de adquisiciones de cada uno de los organismos públicos

Criterio (c) Se examinan las facturas y los pagos se procesan como está estipulado en el contrato.

El Sistema de Información de ChileCompra recoge un cambio de estado de la orden de compra de "Aceptado" a "Recepción conforme", la cual es realizada una vez que el organismo certifica que el producto o servicio ha sido recibido o prestado en los términos previstos en la contratación.

Como se ha mencionado, en términos reglamentarios el artículo 79 bis del RCP señala que para proceder a los pagos se requerirá que previamente el organismo certifique la recepción conforme de los bienes y/o servicios adquiridos por ellos.

El gobierno de Chile cuenta con facturación electrónica lo que agiliza la gestión de pago, entre otras cosas.

Adicionalmente, se cuenta con los resultados de la encuesta a proveedores realizada para esta evaluación donde el 52% está de acuerdo que siempre o casi siempre se respetan las condiciones estipuladas en las bases de licitación y/o contratos respecto del procesamiento oportuno de facturas y pagos. Para mayores detalles ver sub indicador 4b criterio (b).

Respecto a cifras de reclamos de pago (por incumplimiento de los plazos) durante el año 2016, ingresaron 22.000 (de un total 2.326.000 órdenes de compra lo que representa menos de un 1%), de los cuales el 65% correspondía a Micro y pequeñas empresas (MIPES). Si sumamos a las Medianas empresas se alcanza al 87% del total de reclamos.

ChileCompra cuenta con un programa de Pago Oportuno donde se monitorean los plazos de pago de gobierno central. Como complemento ver sub indicador 4b criterio (b), Tabla N°15- Facturas pagadas a tiempo en el Gobierno Central (año 2016).

Criterio (d) Las enmiendas al contrato se revisan, emiten y publican de manera oportuna.

El Sistema de Información incorpora en cada licitación y/u orden de compra (cuando proviene de trato directo), los contratos y sus modificaciones como adjuntos, los que generalmente están en formato pdf, lo que dificulta los procesos de control y búsqueda.

En el nuevo sistema de gestión de contratos se podrá identificar fácilmente aquellos que han sufrido cambios lo que permitirá construir indicadores ad-hoc.

Criterio (e) Las estadísticas de adquisiciones están disponibles y se encuentra establecido un sistema para medir y mejorar las prácticas de adquisiciones.

La DCCP dispone de estadísticas de los procesos de adquisiciones que se realizan en la plataforma electrónica de Mercado Público. Como se mencionó en el sub indicador 7(a), esta información se encuentra disponible en www.analiza.cl, y también en <http://datosabiertos.chilecompra.cl/home>.

Respecto de indicadores cuantitativos podemos encontrar, por ejemplo, información de licitaciones cerradas sin ofertas¹²⁸, por cada organismo con el detalle de cada uno de los procesos, tanto por periodo.

También se dispone de cuadros de mando integral para cada organismo en www.analiza.cl con información específica de los procesos de compra por tipología, uso de trato directo y causales, concentración de proveedores, acreditación de los funcionarios, entre otros.

Criterio (f) Se utilizan las oportunidades de participación directa de partes interesadas externas relevantes en las adquisiciones públicas

128. Ver <https://www.mercadopublico.cl/Home/IndicadorDeGestion>

Existe un Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) donde se invita a participar a distintas organizaciones de la sociedad civil y a opinar sobre los cambios relevantes del ciclo de adquisiciones y se recogen las observaciones y sugerencias.

El funcionamiento del Consejo se describe en el sub indicador 11(a).

Criterio (g) Los registros están completos y son accesibles de forma precisa y fácil en un solo archivo.

Los contratos, sus anexos y modificaciones están disponibles en cada proceso licitatorio en la plataforma electrónica, quedando disponibles para ser visualizados por el público en general. No obstante, este registro no está conformado en una base de datos que permita el acceso expedito a la información requerida. Por esta razón se está diseñando un nuevo sistema de gestión de contratos donde existirán registros de los contratos en una base de datos.

Conclusión:

En general podemos decir que este sub-indicador se cumple parcialmente, por cuanto existen brechas que tienen que ver con la imposibilidad de identificar la implementación a tiempo del contrato, la identificación de la publicación de las enmiendas y disponer de registros en una base de datos para hacer más expeditas y accesible la búsqueda de la información requerida. Se espera que una vez implementado el nuevo módulo de gestión de contratos durante el segundo semestre del año 2017, se contará con la información necesaria para identificar la existencia y el alcance de las posibles brechas y de esta manera establecer acciones correctivas que se requieran.

Indicador 10. El mercado de adquisiciones públicas es completamente funcional.

El objetivo de este indicador es esencialmente evaluar la respuesta del mercado a los llamados a licitación para las adquisiciones públicas. Esta respuesta puede estar influenciada por varios factores tales como el clima económico general, las políticas de apoyo al sector privado y un buen ambiente de negocios, la existencia de instituciones financieras fuertes, el atractivo del sistema público como un cliente bueno y confiable, el tipo de bienes o servicios que se solicitan, etc.

Sub indicador 10(a) - Diálogo y alianzas entre el sector público y privado

Las adquisiciones públicas dependen de la cooperación que debe existir entre el gobierno y el sector privado. Esta cooperación crea el mercado para las adquisiciones públicas donde el gobierno es el comprador y el sector privado es el proveedor de los bienes, obras y servicios necesarios. Del mismo modo, es necesario que exista un diálogo entre el gobierno y el sector privado, y la voz del sector privado debe ser escuchada en relación con los objetivos nacionales de adquisiciones, cambios en el marco legal e institucional, y las prácticas del gobierno que pueden llevar a socavar la efectividad competitiva del sector privado.

Este sub indicador debe analizar su existen foros para el diálogo entre el gobierno y el sector privado.

Para cumplir con este objetivo, se evalúa si se cumplen los siguientes criterios:

(a) El gobierno alienta el diálogo abierto con el sector privado y cuenta con varios mecanismos formales establecidos para

el diálogo abierto a través de asociaciones u otros medios, incluido un proceso de consulta transparente cuando se formulen cambios al sistema de compras públicas. *

(b) El gobierno cuenta con programas para ayudar a construir capacidades entre las empresas privadas, lo cual incluye a las firmas pequeñas y capacitación para ayudar a que haya nuevos participantes en el mercado de adquisiciones públicas.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) El gobierno alienta el diálogo abierto con el sector privado y cuenta con varios mecanismos formales establecidos para el diálogo abierto a través de asociaciones u otros medios, incluido un proceso de consulta transparente cuando se formulen cambios al sistema de compras públicas.

Existen mecanismos formales para fomentar el diálogo abierto con el sector privado, que están organizados en mesas de trabajo y comités permanentes en el tiempo.

Cabe señalar que existen mesas de trabajo para distintos temas, por ejemplo el pago oportuno a proveedores, participación de la MIPE, género, entre otras. Conformadas por asociaciones gremiales y representantes de la sociedad civil, donde se da cuenta de avances en distintas materias tales como comportamiento de pago, restricciones a la participación tales como garantías, entre otros.

De forma complementaria ver lo expresado en el sub indicador 11(c), criterio (b). Adicionalmente, se cuenta con los resultados a la encuesta realizada para esta evaluación a proveedores donde el 25% señaló haber participado en consultas respecto del sistema de compras públicas. Por otro lado, ante la consulta de si existen canales de participación, un 68% afirma conocer dichos canales de participación.

Adicionalmente el COSOC que organiza ChileCompra invita a participar a distintas organizaciones de la sociedad civil y a opinar sobre los avances relevantes en las compras públicas y se recogen las observaciones y sugerencias.

El funcionamiento del Consejo se describe en el sub indicador 11(a).

Criterio (b) El gobierno cuenta con programas para ayudar a construir capacidades entre las empresas privadas, lo cual incluye a las firmas pequeñas y capacitación para ayudar a que haya nuevos participantes en el mercado de adquisiciones públicas.

Existe una oferta permanente de capacitación y asesoría a pequeños y medianos proveedores de manera gratuita, tanto a los que participan como oferentes del Estado como a potenciales proveedores.

Durante el año 2016 se capacitaron 13.646 proveedores de manera presencial a lo largo de todo el país y 25.800 proveedores bajo la modalidad on-line¹²⁹. En general la mayoría de los cursos no se completan con la capacidad ofertada, lo que da cuenta que la oferta es suficiente para hacer frente a la demanda.

129. Entre los principales cursos y talleres que se realizan están gestión de proyectos, financiamiento, marketing, entre otros.

Además se realizan de manera permanente actividades y participaciones en ferias y talleres enfocadas a firmas pequeñas. El nivel de satisfacción de los proveedores con la capacitación es del orden de 70% neto según encuesta mensual realizada por la Cámara de Comercio de Santiago en el 2016.

Conclusión:

En conclusión no se identifican brechas en este sub indicador, ya que se encuentra cumplido.

Sub indicador 10(b) - Organización del sector privado y acceso al mercado de adquisiciones públicas

En este sub indicador se analiza la capacidad del sector privado para responder a las adquisiciones públicas en el país. Un sector privado bien organizado y competitivo debe resultar en una competencia fortalecida, en mejores precios y en una distribución equitativa de los negocios. La competencia por los grandes contratos no debe estar concentrada en un número relativamente pequeño de empresas.

Para ello, se evalúa el cumplimiento de los siguientes criterios:

- (a) El sector privado es competitivo, está bien organizado, disponible y dispuesto a participar en la competencia para los contratos de adquisiciones públicas.
- (b) No hay restricciones sistémicas importantes que impidan el acceso del sector privado al mercado de adquisiciones públicas.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) El sector privado es competitivo, está bien organizado, disponible y dispuesto a participar en la competencia para los contratos de adquisiciones públicas.

La plataforma de compras públicas registra 6 ofertas promedio por licitación, lo que demuestra que el mercado público es competitivo. Además el porcentaje de licitaciones sin oferentes es un valor relativamente bajo (7,8%), como ya se había mencionado.

En general el mercado se comporta adecuadamente, hay credibilidad en el sector público como demandante y en el imperio de la ley como se señala en el Análisis del Contexto País.

En el Análisis del Contexto País se presenta información que complementa lo aquí mencionado:

- Evolución de los montos transados donde se aprecia una estabilización en los últimos años de 6,8 billones de pesos 2016.
- Tabla de participación de mercado de acuerdo al tamaño de los proveedores entre el 2007 y 2016, donde se evidencia el incremento en la participación de las MIPes en el total.
- Tabla de éxito de las ofertas de acuerdo al tamaño del proveedor, que en general muestra una tasa de éxito creciente en el tiempo.

- Gráfico evolución de las modalidades de compra, donde se observa un creciente aumento de los convenios marco y un descenso de las licitaciones.

Criterio (b) No hay restricciones sistémicas importantes que impidan el acceso del sector privado al mercado de adquisiciones públicas.

Según un análisis comparativo¹³⁰ efectuado con los países OCDE, se comprobó que ChileCompra se hace cargo del 87% de los problemas manifestados por las micro y pequeñas empresas de manera a facilitar su acceso a las oportunidades publicadas en www.mercadopublico.cl.

En general no existen restricciones sistémicas importantes ajenas a los requisitos técnicos. Lo que se puede mejorar son las potenciales restricciones asociadas a trámites burocráticos, garantías tanto de seriedad de la oferta como de fiel cumplimiento de contrato, plazos de publicación acotados, lo que pudiera desincentivar la competencia.

Adicionalmente se cuenta con los resultados de la encuesta¹³¹ realizada para esta evaluación a proveedores donde el 54% afirma que no existen restricciones importantes para el acceso a proveedores en el mercado de las compras públicas. Sin embargo, el 64% afirma que sí existen barreras vinculadas con el acceso al crédito que excede a la DCCP y un 61% afirma que no existen mecanismos eficaces de resolución de conflictos. Adicionalmente, la mitad de los proveedores respondieron que los contratos son razonables y equilibrados.

Conclusión:

Como conclusión si bien sólo un 54% de proveedores considera que no existen restricciones de acceso al mercado, se dispone también de otros antecedentes que permiten inferir que no existen restricciones significativas que limiten la competencia en el mercado de las compras públicas. Como prueba de ello se dispone de estadística de participación de micro y pequeña empresas (MIPES) cuya participación es 5 veces superior a la observada en la economía nacional, y representa un 45% de los montos transados.

Sub indicador 10(c) – Sectores clave y estrategias sectoriales

En este sub indicador se analiza si, con base en las áreas de gastos prioritarios del gobierno, se identifican los sectores clave asociados con la adquisición de bienes, obras y servicios, y si esta información se utiliza para llevar a cabo evaluaciones dirigidas de sectores de mercado pertinentes, y asegurar la colaboración con los participantes del mercado sectorial de manera específica y significativa, por ejemplo, para fomentar la integridad, la sostenibilidad y/o la innovación en las compras públicas.

El cumplimiento de estos objetivos se evalúa a través de los siguientes criterios:

- (a) Se han identificado sectores clave asociados con el mercado de adquisiciones públicas.
- (b) Se evalúan los riesgos asociados con ciertos sectores y las oportunidades de influir en mercados sectoriales, y los participantes del sector del mercado están comprometidos en el apoyo a los objetivos de políticas de adquisiciones.

130. En Burr et al., Chapter 8: Challenges in Chilean e-procurement system: How to make smaller businesses have more participation? Digital Governance and E-Government Principles Applied to Public Procurement, Rajesh Kumar Shakya, IGI Global Publication, January 2017.

131. Ver anexo N°3

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Se han identificado sectores clave asociados con el mercado de adquisiciones públicas.

En términos generales se han identificado los sectores claves de Mercado Público en términos de los montos y transacciones.

Asimismo se han considerados como claves aquellos cuyo comportamiento de mercado presentan las siguientes características:

- Mercados muy concentrados.
- Precios más altos que el mercado referencial
- Productos que tienen un alto impacto por ser masivos.
- Cuando no hay oferentes

ChileCompra ha realizado estudios donde se han identificado sectores asociados con el mercado de adquisiciones. Algunos de ellos son: sectores de transporte de pasajeros, proveedores de tecnología, catering, insumos de laboratorio, recolección de basura, servicios de construcción, entre otros. También se han efectuado estudios de pre factibilidad de los convenios marco; identificación de productos/mercado asociados a licitaciones menos exitosas¹³², los estudios asociados a la sustentabilidad, específicamente en el ámbito de mujeres proveedoras, sustentabilidad energética, manejo de residuos, estudios para evaluar el estado del arte de la capacidad de los proveedores del Estado para incluir en su fuerza laboral a personas en situación de discapacidad, estudios de participación de empresa de menor tamaño en las compras públicas en regiones entre otros.

Criterio (b) Se evalúan los riesgos asociados con ciertos sectores y las oportunidades de influir en mercados sectoriales, y los participantes del sector del mercado están comprometidos en el apoyo a los objetivos de políticas de adquisiciones.

Se evalúan los riesgos de los sectores claves ya mencionados, con el objetivo de establecer estrategias de mitigación.

En el caso de transporte aéreo de pasajeros se identificó los promedios de anticipación de la compra, detectándose una moda estadística de 1 día para la compra de pasajes lo que incide en altos precios obtenidos y se generaron acciones e informes para modificar la conducta con resultados de manera a que los organismos compren sus pasajes nacionales con al menos 10 días de anticipación¹³³. Se generó una directiva de pasajes aéreos (Directiva N° 19¹³⁴), no vinculante, para asesorar y modificar conductas en los compradores públicos.

En el caso de la recolección de basura, servicio transversal que requieren los municipios, se generó una Directiva N°18¹³⁵ que entrega recomendaciones respecto a la mejor manera de construir bases de licitación y contratos que fomenten la competitividad.

Por otro lado para aquellos proveedores que dejan de transar, se cuenta con una campaña de retención de proveedores en la que aquellos que en 6 meses dejan de transar se les contacta para motivarlos a participar, enviándoles un listado de oportunidades de negocios que podrían ser de su interés, en base a rubros al que han ofertado anteriormente.

132. Procesos de licitación con menos de 3 ofertas se entiende como proceso no exitoso.

133. De acuerdo al estudio realizado, se comprobó que los valores de los pasajes aéreos aumentan en promedio un 10% cada día a medida que se acerca la fecha del viaje y se concluyó que, si se compra el pasaje con 10 días de anticipación, se pueden obtener precios más convenientes.

134. Ver directiva en <http://www.chilecompra.cl/category/centro-de-documentacion/normativa/directivas-de-compra/>

135. Ver Directiva en <http://www.chilecompra.cl/category/centro-de-documentacion/normativa/directivas-de-compra/>

En el caso del segmento de la mujer proveedora del Estado, se está realizando un programa de apoyo desde el año 2015, que busca por un lado fortalecer la oferta de este segmento dado el diagnóstico inicial que muestra que las mujeres participan menos y en procesos de menor monto e incentivar la demanda de los organismos compradores de acuerdo a los lineamientos de la directiva de género desarrollada para este efecto (Directiva N° 20).

Se han realizado repetidos estudios respecto a los rubros y a productos/servicios para identificar aquellos que presentan menos ofertas para adoptar campañas y acciones de difusión con potenciales oferentes y asociaciones gremiales.

Conclusiones:

En general este sub indicador se encuentra cumplido. Existen limitaciones naturales dados la estructura de la oferta y demanda y el rol y capacidad de influir que poseen la DCCP, la FNE y el Ministerio de Economía para inducir comportamientos más competitivos en ciertos mercados.

3.4 PILAR IV. RENDICIÓN DE CUENTAS, INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS

El Pilar IV cubre los cuatro indicadores que se consideran necesarios para que un sistema opere con integridad, tenga controles adecuados que respalden la implementación del sistema en conformidad con el marco legal y regulatorio y las medidas apropiadas para lidiar con el potencial de corrupción dentro del sistema. También abarca aspectos importantes del sistema de adquisiciones, como las partes interesadas, incluida la sociedad civil, como parte del sistema de control. Este pilar considera aspectos del sistema de compras públicas y del entorno de gobernabilidad y apunta a asegurar que éstos se encuentren debidamente definidos y estructurados para contribuir a la integridad y transparencia.

Indicador 11. La transparencia y el compromiso de la sociedad civil fomentan la integridad en las adquisiciones públicas.

La sociedad civil, al actuar como salvaguardia contra el uso ineficiente e ineficaz de los recursos públicos, puede contribuir a que las adquisiciones públicas sean más competitivas y equitativas, mejorando el cumplimiento del contrato y asegurando los resultados. Los gobiernos están empoderando cada vez más al público para que comprenda y monitoree las adquisiciones públicas. Este indicador evalúa dos mecanismos mediante los cuales la sociedad civil puede participar en el proceso de adquisiciones públicas: a) la divulgación de información y b) el compromiso directo a través de la participación, el monitoreo y la supervisión.

Sub indicador 11(a) Un entorno propicio para la consulta pública y el monitoreo

Este sub indicador analiza lo siguiente: 1) si se sigue un proceso transparente y de consulta cuando se formulan cambios para el sistema de compras públicas, 2) si hay establecidos programas para mejorar las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para apoyar la contratación pública participativa, y 3) si hay establecidos mecanismos eficientes de retroalimentación de reparación para asuntos relacionados con las adquisiciones públicas.

Para esto, se evalúa el cumplimiento de los siguientes criterios:

- (a) Cuando se formulan cambios para el sistema de compras públicas, se sigue un proceso transparente de consulta.
- (b) Hay establecidos programas para crear capacidades para que las partes interesadas relevantes comprendan, monitoreen y mejoren las adquisiciones públicas.
- (c) Existe amplia evidencia de que el gobierno toma en consideración los aportes, comentarios y retroalimentación que recibe de parte de la sociedad civil.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Cuando se formulan cambios para el sistema de compras públicas, se sigue un proceso transparente de consulta.

Cuando se formulan cambios para el sistema de compras públicas no existe la obligatoriedad de hacer una consulta pública sin embargo, como buena práctica la DCCP ha implementado el mecanismo de consulta ciudadana desde sus inicios, sometiendo por ejemplo el RCP a consulta pública en el año 2004.

Asimismo se han implementado mecanismos de participación con la emisión de la Norma de Participación Ciudadana de ChileCompra al alero de la Ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública del 2011, algunos de los cuales son especialmente relevantes a este criterio. Por ejemplo, se estableció el mecanismo de Consultas Ciudadanas cuyo objetivo es fortalecer los canales y espacios de información y opinión de la ciudadanía promoviendo una respuesta de calidad por parte de la entidad y promover el control ciudadano. Como se señaló, las Consultas Ciudadanas se realizan desde el año 2004 y desde el año 2014 a la fecha, se han realizado 5 consultas con respuestas de parte de los ciudadanos¹³⁶.

Un segundo mecanismo es la creación del Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) de ChileCompra que se creó el año 2010, existiendo con anterioridad mesas de trabajo con gremios y entidades de la sociedad civil. En el año 2015 esta instancia de carácter consultiva se eligió a través de un proceso eleccionario en el que 12 representantes fueron electos. Este nuevo Cosoc electo ha sesionado 3 veces y se han realizado varias mesas de trabajo que abordan temáticas de datos abiertos y herramientas de información y de pago oportuno¹³⁷.

Criterio (b) Hay establecidos programas para crear capacidades para que las partes interesadas relevantes comprendan, monitoreen y mejoren las adquisiciones públicas.

A través del programa de capacitación de funcionarios públicos, se realizan cursos dirigidos a instalar las mejores prácticas, y a mostrar las distintas herramientas de información disponibles. En este tenor, ChileCompra cuenta con:

- a) Programa de capacitación que contempla capacitaciones presenciales y en línea permanentes, a pedido y seminarios con entrega de conocimientos específicos y servicios; así como asesoría especializada a organismos compradores, trabajo con organismos pilotos: instancias estructuradas de trabajo con organismos piloto en cambios de envergadura y mesas de

136. http://pac.chilecompra.cl/sites/default/files/Respuestas_ConsultaCiudadana_basura.pdf

137. <http://pac.chilecompra.cl/consejo-de-la-sociedad-civil/consejo-de-la-s>

trabajo de sensibilización estratégica a autoridades y directivos regionales. En el año 2016 se capacitaron 13.785 personas en este programa, en el 2015 fueron 25.014 los funcionarios capacitados, 39.400 los proveedores capacitados y 30.060 los usuarios atendidos en los Centros ChileCompra.

b) Sitio de Formación, al cual pueden ingresar tanto compradores públicos como proveedores del Estado o ciudadanía en general. En este sitio, se dispone de material de estudio y de programación de talleres para usuarios¹³⁸.

a) Directiva de Datos Abiertos. Con fecha 26 de diciembre de 2016 se publicó la directiva n° 27 que entrega recomendaciones para favorecer la generación de datos abiertos en la contratación pública, la cual tiene por objetivo contribuir, a partir de las recomendaciones entregadas, a mantener altos estándares de transparencia y probidad, poniendo a disposición de la ciudadanía información pública útil, relevante y de calidad. En este caso, es necesario destacar que Chile ha adherido a la Alianza de Gobierno Abierto, para lo cual el país elaboró un plan de acción 2016-2018, en el cual uno de los compromisos declarados es la elaboración de un marco general para promover y desarrollar el uso de datos abiertos como medio que fortalezca la transparencia del Sistema de Compras Públicas¹³⁹

b) Para la facilitar la revisión de las adquisiciones para proveedores y ciudadanía así como para agilizar los reclamos y, ChileCompra pone a disposición información procesada que la ciudadanía puede revisar a través del sitio <http://www.analiza.cl/web/> y un formulario de reclamos en www.mercadopublico.cl.

c) Una iniciativa innovadora, fue el lanzamiento de las APIS de mercado público <http://api.mercadopublico.cl/>. Con esto, las entidades de la sociedad civil, universidades, ONG´s, fundaciones, incluso proveedores, pueden ingresar mediante un acceso gestionado por la DCCP, a las bases de datos, permitiendo con ello que cada entidad interesada pueda implementar las soluciones de información que requieran.

Criterio (c) Existe amplia evidencia de que el gobierno toma en consideración los aportes, comentarios y retroalimentación que recibe de parte de la sociedad civil

Este criterio en buena parte ya se contestó en el 11(a) criterio (a) donde se detallaron dos de los mecanismos de participación. A estos se suma las Cuentas Públicas Participativas, que su objetivo es informar a las personas sobre la gestión realizada y planes futuros de la entidad, recoger preguntas y planteamientos efectuados por parte de la ciudadanía, y dar respuesta a los planteamientos recogidos durante el proceso de cuenta pública. Las respuestas a los planteamientos de la ciudadanía son las únicas evidencias de que se dispone que efectivamente muestran que se han considerado los comentarios e inquietudes de parte de la sociedad civil.

Conclusiones:

De acuerdo a lo señalado en los diferentes criterios y las evidencias presentadas se puede concluir que este sub indicador se cumple en su totalidad.

138. <http://capacitacion.mercadopublico.cl>

139. <http://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/01/directiva-27.pdf>

Sub indicador 11(b) – Acceso adecuado y oportuno a la información por parte del público

Este sub indicador evalúa si, en general, el nivel y la naturaleza de la transparencia y de la información disponible apoyan la integridad de las adquisiciones públicas, incluyendo la visibilidad del flujo de fondos públicos.

Esto se hace a través de la evaluación del siguiente criterio:

Criterio (a) Los requisitos de información en combinación con las prácticas existentes aseguran que todas las partes interesadas tengan el mismo grado de transparencia e información adecuada y oportuna como requisito previo para una participación eficiente.

En general no se hace una discriminación para dar acceso a la información que es pública. La plataforma de información de la DCCP www.mercadopublico.cl es un claro ejemplo de ello como se señaló en el sub indicador 1(a) criterio (d). También es pertinente recordar lo mencionado en el sub indicador 7(a), en cuanto a la publicación de materias sobre adquisiciones públicas con el apoyo de las tecnologías de información. Adicionalmente, puede mencionarse la información de las causas del TCP en su propia página que permite el acceso igualitario a todas las partes interesadas¹⁴⁰ (al respecto ver también sub indicador 1(h) criterio (e)). Finalmente, en una encuesta realizada a los proveedores¹⁴¹ para este Informe, se pudo constatar que la percepción ante la pregunta: “¿Cómo evalúa usted el nivel de relevancia de la información que le ofrece ChileCompra? un 72% de las respuestas marcó 5 sobre ese valor en una escala de 1-7 siendo 7 la percepción de máximo nivel de relevancia.

Conclusiones:

Dada la existencia de portales en línea centralizados y amparados por las normativas vigentes y de la realización de encuestas de percepción se puede concluir que este sub indicador se cumple completamente.

Sub indicador 11(c) – Participación directa de la sociedad civil

En este sub indicador se analiza el grado en que a) las leyes, reglamentos y políticas permiten la participación de los ciudadanos en términos de la consulta, la observación y el seguimiento, y b) si el gobierno promueve y crea oportunidades para la consulta pública y el monitoreo de las adquisiciones públicas.

Con este fin, se evalúa el cumplimiento de los siguientes criterios:

(a) El marco legal/regulatorio y de políticas habilita a los ciudadanos a participar durante las siguientes fases de un proceso de adquisiciones, según corresponda:

- Fase de planeación (consulta)
- Apertura de ofertas/propuestas (observación)

140. <http://tribunal.chilecompra.cl:81/IngresoCiudadano.aspx>

141. Se refiere a una encuesta a proveedores realizada para esta evaluación cuyos resultados están detallados en el anexo N°3.

- Evaluación y adjudicación de contratos (observación), cuando corresponda de acuerdo con la ley local
- Gestión y ejecución de contratos (monitoreo)

(b) Existe amplia evidencia de la participación directa de los ciudadanos en los procesos de adquisiciones, a través de la consulta, la observación y el monitoreo.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) El marco legal/regulatorio y de políticas habilita a los ciudadanos a participar durante las siguientes fases de un proceso de adquisiciones, según corresponda:

- Fase de planeación (consulta)
- Apertura de ofertas/propuestas (observación)
- Evaluación y adjudicación de contratos (observación), cuando corresponda de acuerdo con la ley local
- Gestión y ejecución de contratos (monitoreo)

Complementando lo señalado en el sub indicador 1(d) criterios (a) y (b), la legislación de contratación pública, establece límites y alcances para la participación de la ciudadanía en las distintas fases de un proceso de contratación.

- Fase de planeación: en este caso, la legislación contempla el mecanismo de “Consulta al Mercado” el cual se encuentra regulado en el artículo 13 bis del RCP. En este caso el RCP señala que las entidades podrán efectuar antes de la elaboración de las bases de licitación, procesos formales de consultas o reuniones con proveedores, mediante llamados públicos y abiertos, convocados a través del Sistema de Información. Además, el artículo 13 ter señala que en aquellas contrataciones que revistan gran complejidad y en aquellas superiores a 5000 UTM, con anterioridad a la elaboración de las bases, las entidades deberán obtener y analizar información acerca de las características de los bienes o servicios requeridos, de sus precios, de los costos asociados o cualquier otra característica que requieran para la confección de las bases (...).

- Apertura de las propuestas: el RCP, en su artículo 33 señala que, los oferentes podrán efectuar observaciones al acto de apertura dentro de las 24 horas siguientes a la apertura de las ofertas, las cuales deberán efectuarse a través del Sistema. Para ello, el Sistema de Información, habilita una sección para que los proveedores ingresen su observación y así, se deje registro público de ella.

- Evaluación y adjudicación de contratos: el RCP, en su artículo 39 señala que, durante el período de evaluación de las ofertas, los oferentes solo podrán mantener contacto con la entidad tales como entrevistas, visitas a terreno, presentaciones, exposiciones, etc., mientras éstas se encuentren previstas en las bases de licitación. De caso contrario, queda prohibido el contacto entre oferente y entidad licitante. Ahora bien, en el caso de la adjudicación, el artículo 41 del RCP, señala que las entidades deberán establecer en las respectivas bases de licitación cuál será el mecanismo para resolver consultas respecto de la adjudicación. Para dar cumplimiento a esta exigencia, el formulario de bases de licitación que deben completar las entidades en el sistema de información, contempla como campo obligatorio el señalar el mecanismo de consulta respecto de la adjudicación.

- Gestión y ejecución de contratos: el sistema de contratación público de Chile regula hasta la fase de adjudicación. En este sentido, no existen normas contempladas en el RCP relativas a la manera o los plazos en que deban gestionarse o monitorearse los contratos. Sin perjuicio de ello, se encuentra en desarrollo un aplicativo que permitirá a cualquier ciudadano revisar el estado de los contratos de la administración pública. Para otros detalles revisar lo señalado en el sub indicador 1(i) criterio (a)

Cabe también señalar que el Sistema Información electrónico permite que tanto en la consulta pública como en la evaluación y adjudicación de contratos cualquier ciudadano pueda revisar y realizar observaciones / reclamos / denuncias. No necesariamente deben ser proponentes sino que el Sistema permite que cualquier ciudadano pueda realizar estas acciones, salvo aquellos procesos que requieren una autenticación.

Criterio (b) Existe amplia evidencia de la participación directa de los ciudadanos en los procesos de adquisiciones, a través de la consulta, la observación y el monitoreo.

Tal como se señaló en 11(a) criterios (a) y (b), existe una amplia evidencia de participación de los ciudadanos en los procesos de adquisiciones a través de diversos mecanismos: Consulta Ciudadana, El Consejo de la Sociedad Civil, y las Cuentas Públicas Participativas. Adicionalmente, existe el monitoreo a partir de la información que se publica en cada proceso, y permite que los proponentes y/o la ciudadanía en general puedan realizar observaciones a los procesos a partir de dos mecanismos:

1. Reclamos¹⁴²: los que se realizan a través de una aplicación destinada para ello. Los reclamos son gestionados por cada entidad pública, la cual cuenta con un máximo de 72 horas para dar respuesta a la materia reclamada. En el 2016 ingresaron 18.270 reclamos por probidad y 22.242 reclamos por pago oportuno los que fueron derivados a las instituciones reclamadas.

2. Denuncias con reserva de identidad: en el año 2015, como una manera de entregar a la ciudadanía un canal de contacto distinto al reclamo, se implementó el sistema de denuncia con reserva de identidad. Durante el año 2016 ingresaron 1.646 denuncias con reserva de identidad, las cuales fueron gestionadas en su totalidad por la DCCP.

Conclusión:

En general este sub indicador debe considerarse cumplido, puesto que si bien en la etapa de gestión del contrato la participación de la ciudadanía aun no es posible, se han tomado las acciones necesarias para que, con la incorporación de un nuevo módulo en la plataforma de ChileCompra, esto sea posible en el corto plazo.

Indicador 12. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría

El objetivo de este indicador es determinar la calidad, la confiabilidad y la oportunidad de los controles internos y externos. Del mismo modo, debe revisarse la efectividad de los controles. A los efectos de este indicador, "efectividad" se refiere a la conveniencia y rigurosidad de la aplicación de las recomendaciones de los auditores. Además de contar con sus propios

142. <https://www.mercadopublico.cl/Portal/Modules/Site/Reclamos/BusquedaReclamos.aspx>

hallazgos, los evaluadores deben contar con las más recientes evaluaciones del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA) y otros análisis que puedan estar disponibles.

Sub indicador 12(a) Marco legal, organización y procedimientos del sistema de control

En este sub indicador se analiza: 1) si las leyes y reglamentos del país prevén un marco de control integral, 2) si las instituciones, las políticas y los procedimientos que se definen en la ley están establecidos y funcionan, y 3) si el marco de control existente cubre de forma adecuada las operaciones de adquisiciones públicas.

Esto se hace a través de la evaluación del cumplimiento de los siguientes criterios:

- (a) Leyes y reglamentos que establecen un marco integral de control que abarca controles internos, auditorías internas, auditorías externas y supervisión mediante organismos legales.
- (b) Mecanismos de control/auditoría internos y funciones que aseguren la supervisión adecuada de las adquisiciones, lo cual incluye informar a la administración acerca del cumplimiento, y de la eficacia y eficiencia de las operaciones de adquisiciones.
- (c) Mecanismos de control interno que aseguren el equilibrio adecuado entre la toma de decisiones oportuna y eficiente, y una adecuada mitigación de riesgos.
- (d) Auditorías externas independientes que garanticen la adecuada supervisión de la función de adquisiciones sobre la base de evaluaciones periódicas del riesgo y controles a la medida de la gestión de riesgos.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) El Sistema del país contempla leyes y reglamentos que establecen un marco integral de control que abarca controles internos, auditorías internas, auditorías externas y supervisión mediante organismos legales

Las auditorías internas se basan en la aplicación del Marco COSO versión 2013, emitido por la Organización COSO, que realiza el aseguramiento al sistema de control interno en base a dicho Marco. El control interno es un proceso llevado a cabo por el Jefe de Servicio, el equipo directivo y el resto de los funcionarios de una organización, diseñado para proporcionar un grado de aseguramiento razonable en cuanto a la consecución de objetivos relativos a las operaciones, a la información y al cumplimiento.

El CAIGG asesora al Presidente de la República en materias de auditoría interna, control interno y probidad administrativa. Fue creado en 1997 mediante el Decreto Supremo N° 12, y modificado mediante Decreto Supremo N° 147, de 2005, ambos del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Su función es desarrollar una coordinación técnica de la actividad de las unidades de auditoría interna de los Servicios Públicos dependientes o relacionados con el Ejecutivo, apoyar la generación y mantención de adecuados ambientes de control, elaborar documentación técnica, prestar orientación general y asesoría en materias de auditoría interna, control interno y probidad administrativa y efectuar un seguimiento permanente de los objetivos de control definidos en cada nivel de la Administración.

El control interno del sistema de compras lo lleva a cabo cada servicio a través de las Unidades de Auditoría Interna.

En relación al control externo, la CGR es un órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, contemplado en la Constitución Política, que goza de autonomía frente al Poder Ejecutivo y demás órganos públicos. Controla la legalidad de los actos de la Administración del Estado y resguarda el correcto uso de los fondos públicos, con independencia del Poder Ejecutivo y del Congreso Nacional. La labor es fiscalizadora de carácter jurídico, contable y financiero, destinada a cautelar el principio de legalidad y utilizando los recursos públicos eficiente y eficazmente.

Otro mecanismo de control tiene que ver con el control presupuestario de las compras públicas, expresado en que no es posible comprar sin tener el respaldo de disponibilidad de recursos, este control se realiza en cada uno de los servicios públicos y es parte de los requisitos para efectuar una compra. En relación con este punto se puede mencionar que en las Instrucciones para la ejecución presupuestaria 2017 (Circular N°29 del Ministerio de Hacienda) en el numeral 13 se señala que “Los servicios e instituciones incluidos en la Ley de Presupuestos, deberán mantener adecuados sistemas de control interno y, especialmente, dotar a las unidades de auditoría interna de la capacidad necesaria para acceder a toda información relativa a la formulación, ejecución, evaluación y control del presupuesto institucional, así como proporcionar la información que el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) requiera”.

Criterio (b) El Sistema del país contempla mecanismos de control/auditoría internos y funciones que aseguren la supervisión adecuada de las adquisiciones, lo cual incluye informar a la administración acerca del cumplimiento, y de la eficacia y eficiencia de las operaciones de adquisiciones

Para que un organismo público entre en un proceso de auditoría de compras, debe haber declarado dentro de su matriz de riesgos que su proceso de compras es riesgoso; también, uno de los organismos contralores puede solicitar una auditoría de oficio por antecedente(s) con los que cuente. En estos casos, se emite un Informe de Auditoría el cual contiene entre otras cosas los hallazgos, recomendaciones, acciones preventivas y correctivas a implementar para subsanar las deficiencias, este Informe es comprometido con el Jefe Superior del Servicio, quien debe proporcionar todos los recursos para llevar a cabo esta función y cumplir con los compromisos.

A través del Documento Técnico N°69 versión 0.2 “Aseguramiento al proceso de compras”¹⁴³, el CAIGG entrega directrices a los auditores internos para el aseguramiento selectivo al proceso de adquisición de bienes y servicios por parte de las organizaciones gubernamentales. Este documento, cuenta con un programa marco de auditoría que da las directrices y procedimientos uniformes para realizar una evaluación de los riesgos asociados a la probidad y transparencia en los procesos de compras, de manera tal que los auditores internos utilicen este documento como programa base para dar retroalimentación a la Dirección en el caso de que los procesos de compras presenten riesgos de probidad en un nivel aceptable y se deban comprometer acciones para la mitigación de los mismos, de manera de mantener los riesgos dentro de los niveles tolerables.

El CAIGG además debe verificar el cumplimiento de los objetivos gubernamentales. El Oficio N°12 del CAIGG¹⁴⁴ define como Objetivo Gubernamental N°1: Aseguramiento de la Probidad Administrativa y la Transparencia. La primera actividad de este objetivo es el Aseguramiento al Proceso de Compras Públicas y el segundo numeral de este objetivo es el cumplimiento del oficio circular N°16. A este último corresponde el reporte con periodicidad trimestral, de las acciones

143. <http://www.auditoriainternadegobierno.gob.cl/wp-content/uploads/2016/04/DOCUMENTO-TECNICO-N-69-V0.2-ASEGURAMIENTO-AL-PROCESO-DE-COMPRAS-PUBLICAS-2016.pdf>

144. <http://www.auditoriainternadegobierno.gob.cl/wp-content/uploads/2017/02/Ord.-N°012-2017-Reportes-e-informes-a-enviar-al-CAIGG-ano-2017.pdf>

de aseguramiento, "Reporte Gabinete Presidencial N° 522/2016 y Of. Circ. N° 16 /2015"¹⁴⁵. En la práctica se revisan las adquisiciones en modalidad Trato Directo y las de Licitaciones.

Este requerimiento lo hace el CAIGG a los Servicios que están dentro de su alcance evaluar, luego genera informes consolidados con los principales hallazgos, el que envía a cada ministerio, quienes por su parte retroalimentan a sus respectivos servicios.

Sobre el tema de Compras Públicas, en la Ley de Presupuesto 2017 se estipula que: "El artículo 21, en su numeral 5, señala que las entidades públicas deberán publicar en sus respectivos portales de transparencia activa las actas de evaluación emitidas por las comisiones evaluadoras de licitaciones y compras públicas de bienes y servicios que realicen en el marco de la LCP, dentro de los treinta días siguientes al término del respectivo proceso." Otro mecanismo de control en términos presupuestarios es el que realiza el Congreso Nacional que a través de la Ley de Presupuesto obliga a todos los Servicios Públicos por intermedio de la DIPRES a informar mensualmente todos los ingresos y gastos del Gobierno Central a nivel de subtítulo.

Criterio (c) El Sistema del país contempla mecanismos de control interno que aseguren el equilibrio adecuado entre la toma de decisiones oportuna y eficiente, y una adecuada mitigación de riesgos.

El control del proceso de compras públicas es fundamental para la eficiencia del Estado. Tal ha sido la preocupación que el Documento Técnico N°69 del CAIGG establece la prioridad de observar la adquisición de bienes y contratación de servicios, con la finalidad de evaluar riesgos críticos que afecten el cumplimiento de la probidad administrativa en el momento de toma de decisión.

A través de las matrices de riesgo definidas por cada servicio público se puede evidenciar a qué procesos hay que prestar mayor atención, y para ellos se realizan planes de acción que permiten mitigar los riesgos. Esta matriz de riesgo es auditada por los Auditores Internos, quienes realizan un informe que el Jefe de Servicio envía al CAIGG.

Criterio (d) El Sistema del país contempla auditorías externas independientes que garanticen la adecuada supervisión de la función de adquisiciones sobre la base de evaluaciones periódicas del riesgo y controles a la medida de la gestión de riesgos

Las auditorías externas las realiza la CGR, que es un ente autónomo e independiente, y que tiene la potestad fiscalizadora del principio de legalidad de los actos de la administración del Estado.

Esta entidad por oficio realiza auditorías en los Servicios, que permiten detectar falencias o ilegalidades de procedimientos, los que observa imponiendo acciones preventivas o correctivas o bien sancionando en el caso de alguna falta evidente. También actúa por denuncias, en este caso la fiscalización muchas veces resulta ser ex-post realizando investigaciones sumarias.

La CGR habitualmente realiza evaluaciones periódicas del riesgo a través de un mapa de riesgo que construye en base a una serie de antecedentes históricos y de ejecución presupuestaria que les permite priorizar y focalizar las auditorías mejorando la eficiencia de estos procesos.

145. <http://www.hacienda.cl/documentos/circulares/austeridad-y-probidad/circular-n-16-austeridad-probidad-y.html>

Cabe mencionar que estos 2 últimos años la CGR ha apoyado su trabajo con las bases de datos de ChileCompra y con los reportes que les hace llegar el Observatorio de ChileCompra.

Conclusiones:

No existe un ente específico que fiscalice el sistema de compras públicas, sino que son los órganos del Estado quienes tienen la facultad de auditoría (CAIGG- CGR- Congreso Nacional). La CGR como organismo autónomo e independiente realiza las auditorías externas y verifica la legalidad de los procesos; el CAIGG actúa como observador interno y apoya la gestión procedimental del sistema de compras en cada uno de los servicios, además de ser el órgano centralizador de las matrices de riesgo. La DIPRES y el Congreso Nacional controlan la ejecución presupuestaria de ingresos y gastos de manera mensual. En consecuencia este sub indicador se considera cumplido.

Sub indicador 12(b) - Coordinación de los controles y auditorías de las adquisiciones públicas

Este sub indicador evalúa si los controles internos, auditorías internas y auditorías externas están bien definidos, coordinados, con suficientes recursos e integrados de modo de garantizar la aplicación coherente de las leyes, reglamentos y políticas de adquisiciones, y el monitoreo del desempeño del sistema de compras públicas, y si se llevan a cabo con la frecuencia suficiente.

Para esto, se analiza el cumplimiento de los siguientes criterios:

- (a) Existen procedimientos por escrito que establecen los requisitos para los controles internos, idealmente en un manual específico del tema.
- (b) Hay normas y procedimientos establecidos por escrito (por ejemplo, un manual) para llevar adelante auditorías de adquisiciones (tanto del cumplimiento como del desempeño) para facilitar auditorías coordinadas que se reafirmen mutuamente.
- (c) Existe evidencia de que las auditorías internas o externas se realizan al menos anualmente y de que se cumplen otras normas establecidas por escrito.
- (d) Existen estructuras jerárquicas claras y confiables para los organismos de supervisión relevantes.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Existen procedimientos por escrito que establecen los requisitos para los controles internos, idealmente en un manual específico del tema.

El CAIGG, para realizar auditorías al sistema de compras públicas se basa en el Documento Técnico N°69 versión 0.2 de marzo de 2016, que entrega directrices a los auditores internos para un aseguramiento selectivo al proceso de adquisición de bienes y servicios por parte de las organizaciones gubernamentales. Tiene un enfoque prioritario en riesgos asociados al cumplimiento de la probidad administrativa y la transparencia en el proceso de compras públicas. Este documento técnico fue realizado en conjunto con profesionales especializados de la DCCP, para identificar correctamente los procesos, riesgos y controles que permitan evaluar el cumplimiento de las regulaciones y normativas, que va de la planificación a la adjudicación de compras, y de la contratación del servicio hasta su finalización.

Criterio (b) Hay normas y procedimientos establecidos por escrito (por ejemplo, un manual) para llevar adelante auditorías de adquisiciones (tanto del cumplimiento como del desempeño) para facilitar auditorías coordinadas que se reafirmen mutuamente

Tal como se señaló en el punto anterior la directriz que existe para hacer auditorías internas de compras públicas, está establecida en el Documento Técnico N° 69 versión 0.2 de marzo de 2016 del CAIGG¹⁴⁶, y que debe ser aplicada a todos los servicios públicos. Este documento define las etapas más sensibles del proceso de compras públicas que permitan evaluar los riesgos críticos que afectan el cumplimiento de la probidad administrativa. El subproceso de adquisición de bienes considera las siguientes etapas:

- Planificación de compras
- Elaboración de las bases de licitación
- Evaluación de las ofertas (selección)
- Adjudicación.

El subproceso de contratación de servicios considera:

- Contratación
- Ejecución de servicios
- Aprobación y pago de servicios
- Terminación

En forma complementaria, en el Anexo N° 2 de este mismo documento, se describen ejemplos de señales de alerta que fueron recopiladas desde fuentes de información provenientes de: la Unidad de Análisis Financiero (UAF), del Grupo de Acción Financiera (GAFI), de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), de la DCCP, y del CAIGG.

Por otro lado, la CGR realiza sus auditorías de acuerdo a normas escritas establecidas¹⁴⁷ cuando detecta fenómenos de irregularidades en el sistema y sobre los que ya cuenta con información. Además de observar la legalidad de los procesos de compras, este órgano ha enfocado sus esfuerzos a evaluar la pertinencia de los gastos. La CGR realiza auditorías planificadas y otras de excepción. En el caso de las planificadas, éstas podrían efectuarse hasta cada 3 años. Las de excepción corresponden a auditorías especiales, las cuales pueden efectuarse por denuncias o hallazgos relevantes.

La auditoría se realiza con el objetivo de velar por el buen uso de los recursos públicos, lo cual apunta a la eficiencia, eficacia y probidad.

Considerando estas dos miradas fiscalizadoras, se puede concluir que existe un complemento en la información que persiguen, y van alimentando al sistema con las mejoras que proponen.

Criterio (c) Existe evidencia de que las auditorías internas o externas se realizan al menos anualmente y de que se cumplen otras normas establecidas por escrito.

Las auditorías externas se publican en el sitio web de la CGR¹⁴⁸, tanto los seguimientos como los resultados. La CGR determina la periodicidad de las auditorías según su planificación interna, mapas de riesgo y organismos que va a auditar,

146. <http://www.auditoriainternadegobierno.gob.cl/wp-content/uploads/2016/04/DOCUMENTO-TECNICO-N-69-V0.2-ASEGURAMIENTO-AL-PROCESO-DE-COMPRAS-PUBLICAS-2016.pdf>,

147. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1075667&idVersion=2015-03-21>, resolución 20 del año 2015 que fija las normas que regulan las auditorías efectuadas por la CGR.

148. <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/portada>

por lo tanto no se puede asegurar que todos los organismos tienen al menos una auditoría externa al año. En este caso, de acuerdo a lo informado por CGR, durante el año 2016 se realizaron 29 auditorías al Sistema de Compras (sin considerar las 17 a Municipalidades) de un total de 218 auditorías programadas e iniciadas el 2016, lo cual es equivalente a un 13%.

Para el 2017 se tienen programadas 61 auditorías de compras, esto sin considerar 25 auditorías de compras a Municipalidades, de las cuales 25 ya se encuentran en ejecución.

Estas cifras corresponden a las auditorías programadas, y no consideran auditorías especiales que puedan surgir durante el año en curso, las que son efectuadas por la CGR en caso de ser necesario y pertinente, y puede afectar al proceso de contratación de la entidad o bien concentrarse en un proceso en particular.

En el caso de las auditorías internas, las instrucciones emanadas por el CAIGG establecen el reporte y seguimiento trimestral de los resultados de los hallazgos que es la frecuencia de auditorías establecida por este organismo, y que aplica para los servicios dentro su alcance.

Criterio (d) Existen estructuras jerárquicas claras y confiables para los organismos de supervisión relevantes

En el caso del control externo la CGR dispone de canales de comunicación claros y confiables para que tanto proveedores como la ciudadanía en general puedan informar de irregularidades o malas prácticas en procesos de contratación pública. Esos canales son los siguientes: a) la solicitud formal a través de un escrito que se entrega de manera presencial en el recinto de la CGR y b) canal de denuncia anónima el cual está disponible a través de la página web de la CGR¹⁴⁹.

En relación a las auditorías internas el CAIGG no se requiere disponer de canales formales que permitan hacer llegar notificaciones respecto de potenciales irregularidades considerando su ámbito de acción.

Conclusiones:

En relación a la coordinación de los controles y auditorías de las adquisiciones públicas, se puede argumentar que el sistema cuenta con los controles internos y externos definidos a través de documentos técnicos escritos y especificados par las compras públicas.

Todas las leyes, los reglamentos y las políticas de adquisiciones son auditados en distintos servicios públicos por CGR cuando se observa que existen denuncias o bien cuando por investigación del propio órgano contralor se detectan irregularidades. En el caso de auditoría internas, se priorizan aquellas que en la matriz de riesgo resulten ser críticas, según las entrevistas realizadas a algunos compradores señalan que la materia de compras públicas la mayoría de las veces se encuentra dentro de los procesos administrativos críticos de las instituciones.

Además se puede señalar que las detecciones de estos dos organismos contralores han permitido por un lado hacer mejoras al sistema y por otro lado detectar irregularidades y falta a la probidad a través de los canales identificados. En consecuencia este sub indicador se encuentra cumplido.

149. https://www.contraloria.cl/sisdocconsulta/SistradocCiudadano/Sistradoc_Denuncia.nsf/cgrExpedienteDenunciaWeb?OpenForm&Seq=1#_Refres-hKW_cgrRegionWebCod

Sub indicador 12(c) – Aplicación y seguimiento de las conclusiones y recomendaciones

El objetivo de este sub indicador es revisar en qué medida se aplican las recomendaciones de auditoría interna y externa dentro de un tiempo razonable. Esto puede expresarse en términos de un porcentaje de recomendaciones aplicadas dentro de los plazos establecidos por la ley, o dentro de seis meses, un año, más de un año, o nunca.

Para ello, se evalúa si se cumplen los siguientes criterios:

- (a) Se atiende a las recomendaciones o se las implementa dentro de los plazos que determina la ley.
- (b) Hay establecidos sistemas de seguimiento de la implementación/observancia de las recomendaciones de auditoría.

Análisis del cumplimiento de los criterios:**Criterio (a) Se atiende a las recomendaciones o se las implementa dentro de los plazos que determina la ley.**

La legislación vigente no señala plazos para que los servicios atiendan las recomendaciones emanadas a partir de un proceso de auditoría. En particular, en el caso de las auditorías externas, es la CGR la que en cada informe señala el plazo que tienen los servicios para atender las observaciones y remitir las observaciones al órgano contralor. En este sentido, el plazo lo determina CGR en cada caso y según las observaciones emanadas de sus respectivos informes.

En el caso del CAIGG, los servicios deben reportar según la periodicidad definida por esta entidad. En caso de recoger observaciones, es esta entidad la que determina el plazo que tendrán los servicios para atender las recomendaciones, las que por lo general deben ser respondidas en los reportes siguientes.

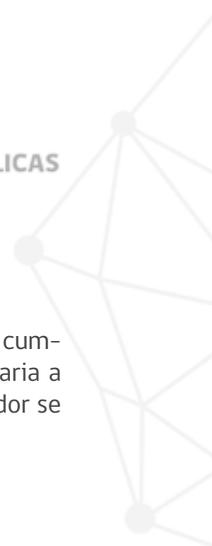
Por lo anteriormente expuesto, considerando que la ley no señala un plazo específico para que las entidades públicas atiendan las recomendaciones, sí existen plazos asociados a lo que señala el órgano contralor CGR cuyo incumplimiento queda sujeto a eventuales responsabilidades y sanciones administrativas para quienes no respondan en los plazos definidos.

Criterio (b) Hay establecidos sistemas de seguimiento de la implementación/observancia de las recomendaciones de auditoría

Para el caso de las auditorías externa e interna se realiza seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones, y que a través de informes emanados a las autoridades correspondientes se comunica acerca del cumplimiento y subsanación de los hallazgos. El CAIGG hace seguimientos y levanta recomendaciones a los reportes de auditoría de cada servicio cuando corresponde¹⁵⁰. En el caso de la CGR, cuando detecta hallazgos de auditorías, da un plazo para que los servicios respondan, de no cumplir con esta exigencia podría eventualmente ordenar realizar procesos de investigación administrativa con posibles sanciones, en su calidad de órgano fiscalizador¹⁵¹.

150. <http://www.auditoriainternadegobierno.gob.cl/wp-content/uploads/2015/06/DOCUMENTO-TECNICO-Nº-90-MODELO-INTEGRAL-DE-AUDITORIA-INTERNA-DE-GOBIERNO1.pdf>

151. <https://www.contraloria.cl/portalweb/documents/46947/1901183/res20.pdf/64f197dc-6df2-4309-91b1-0394a10ffef>



Conclusiones:

La conclusión para este sub indicador es que existen mecanismos visibles que permiten evaluar el seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones de auditoría. Existe una coordinación estratégica y se da la importancia necesaria a la realización de las acciones preventivas y correctivas de los órganos auditores. En consecuencia este sub-indicador se encuentra cumplido.

Sub indicador 12(d) – Calificación y formación para llevar a cabo auditorías de adquisiciones

El objetivo de este sub indicador es verificar si existe un sistema para asegurar que los auditores que verifican cuestiones de adquisiciones reciban el entrenamiento adecuado o sean seleccionados siguiendo criterios que exijan que explícitamente demuestren suficientes conocimientos sobre el tema para llevar a cabo auditorías de adquisiciones de gran calidad, lo cual incluye auditorías de desempeño.

Para ello, se verifica que se cumplan los siguientes criterios:

- (a) Existe un programa de capacitación establecido para auditores internos y externos, a fin de asegurar que estén calificados para realizar auditorías de adquisiciones de gran calidad, incluidas las auditorías de desempeño.
- (b) La selección de auditores requiere que tengan un adecuado conocimiento del tema como condición para realizar auditorías de adquisiciones; si carecen de conocimientos sobre la materia reciben el apoyo permanente de especialistas o consultores de adquisiciones.
- (c) Los auditores se seleccionan de manera justa y transparente, y son plenamente independientes.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Existe un programa de capacitación establecido para auditores internos y externos, a fin de asegurar que estén calificados para realizar auditorías de adquisiciones de gran calidad, incluidas las auditorías de desempeño.

La CGR creó un Centro de Estudios de la Administración del Estado. La primera línea de acción en la que se enfocan es en “Formación y desarrollo de funcionarios y servidores públicos en materias transversales y técnicas, para la gestión pública”- consta de una fase inicial de conocimientos básicos.

Dentro del curso “Inducción a la administración del Estado: Nivel básico” existen 2 módulos uno de ellos, el “Marco Normativo para el Ejercicio de la Gestión Pública” imparte como materia la Ley N° 19.886 sobre Contratos Administrativos de Suministro Prestación de Servicios; otro módulo dentro del mismo curso llamado “Derecho Administrativo aplicado”, tiene como uno de los temas la Ley de Compras Públicas, y análisis de casos”.

Para postular a estos cursos no se requiere necesariamente ser Auditor, sino que los requisitos son:

- Ser funcionario o servidor perteneciente a la Administración Pública, Sector Público o Municipal.
- Contar con título profesional

- Haber ingresado a su Institución durante el año de ejecución del curso
- Contar con autorización y patrocinio de su jefatura directa y jefatura superior de la institución.

El CAIGG dispone a través de su página web¹⁵² dictámenes e información de compras y contrataciones públicas de manera de tener actualizados los conocimientos de todos los auditores interno y al público en general. En ésta podemos encontrar boletines, con la sistematización de la información sobre casos, dictámenes de CGR y resumen de la normativa referente a contrataciones públicas. Además ofrece un curso para sus auditores y público en general "Decreto N°69: aseguramiento al proceso de compras públicas"¹⁵³.

La web de ChileCompra también posee material que permite actualizar conocimientos frente al proceso de compras públicas, y que tiene que ver con el uso de la plataforma para comprar y con la normativa de compras públicas. Quienes son usuarios del sistema deben completar su proceso de formación con una acreditación de competencias en compras públicas. Los auditores también deben rendir esta prueba, contando con un perfil especial con preguntas atinentes a su labor .

Tabla N°19- Número de auditores acreditados

Mes/año	Inscritos	Asistentes	Aprobados	Reprobados
Mayo 2015	171	121	102	19
Octubre 2015	181	131	92	39
Mayo 2016	278	234	200	34
Octubre 2016	351	264	234	30

Fuente: ChileCompra

La acreditación de competencias permite validar que quienes interactúan con el sistema de compras tengan un nivel de conocimiento mínimo. A quienes no aprueben el proceso de acreditación se les bloquea su clave de acceso al Sistema de Información hasta que aprueben.

Criterio (b) La selección de auditores requiere que tengan un adecuado conocimiento del tema como condición para realizar auditorías de adquisiciones; si carecen de conocimientos sobre la materia reciben el apoyo permanente de especialistas o consultores de adquisiciones

El CAIGG define un perfil para los auditores internos en un documento técnico¹⁵⁴. Este documento tiene como principal objetivo describir el Modelo de Competencias para la auditoría interna gubernamental. Define como la sistematización de un conjunto de competencias de actuación del Auditor Interno de Gobierno clasificadas en atención al contexto local, validadas por el sector y en plena sintonía con las indicaciones y orientaciones nacional e internacional.

El proceso de selección de auditores internos lo define cada servicio para lo cual puede acoger las recomendaciones del CAIGG en términos de competencias y herramientas que debería conocer. En general y de manera transversal los perfiles

152. <http://www.auditoriainternadegobierno.gob.cl/boletin-info/trato-o-contratacion-directa/>

153. <http://caigg-aprendizaje.auditoriainternadegobierno.cl>

154. <http://www.auditoriainternadegobierno.gob.cl/wp-content/uploads/2017/01/DOCUMENTO-TECNICO-Nº-76-MODELO-DE-COMPETENCIAS-AUDITOR-INTERNO.pdf>

de cargo para auditor interno solicitan al menos conocimientos en procedimientos CAIGG, CGR, normas contables y compras públicas¹⁵⁵.

Criterio (c) Los auditores se seleccionan de manera justa y transparente, y son plenamente independientes

Un auditor interno se selecciona como todo funcionario público y no es obligatorio acogerse a lo que señala el Modelo de Competencia del CAIGG ya que estos corresponden a recomendaciones que no tienen carácter vinculante. Los procesos de selección normados son transparentes, sin embargo, todo dependerá del servicio público ya que existen diferencias entre distintos servicios. Por ejemplo, hay casos como el Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), en la que el área de Auditoría Interna tiene rango de Departamento y su jefatura se rige por reglas de concursabilidad específicas definidas por ley; en el caso del Ministerio de Bienes Nacionales el Auditor tiene rango de División y por lo tanto es de exclusiva confianza.

Si bien es cierto existen programas de capacitación en compras para funcionarios públicos, no existen cursos específicos para auditores en esta disciplina. Por ejemplo, el programa de capacitación de ChileCompra es amplio, y asisten abogados, auditores supervisores u operadores. En el caso de CGR también es un programa para funcionarios y no específicamente para auditores. Por lo tanto, para este sub-indicador se detecta una brecha, ya que los entes contralores no reciben una capacitación focalizada que sea una exigencia dentro de sus competencias.

En relación a los perfiles de auditores, el CAIGG presenta un documento que para los servicios es una propuesta que pueden o no acoger, por lo tanto, existe falta de empoderamiento de este órgano para que sea capaz de exigir estándares a los servicios públicos. Los auditores internos son funcionarios de los servicios públicos, y son ellos por lo tanto quienes tienen en sus manos los procesos de selección y contratación, tomando o no en cuenta lo señalado por el CAIGG.

Otro hallazgo importante es que las áreas de auditoría no tienen los mismos rangos en los distintos servicios público, lo que contribuye a que se les dé distinto peso relativo a la labor que realizan. A pesar de tener distinto rango, son cargos que reportan a dirección, ya que manejan materias críticas en los servicios. En general son cargos de exclusiva confianza.

Indicador 13. Los mecanismos de apelaciones de adquisiciones son eficaces y eficientes.

El Pilar I se refiere a los aspectos del mecanismo de apelaciones en lo que respecta al marco legal y regulatorio, incluyendo la creación y la cobertura. Este indicador evalúa de forma más profunda los mecanismos de apelaciones en cuanto a una serie de cuestiones específicas relativas a la eficiencia en la contribución al marco de cumplimiento del país y a la integridad del sistema de adquisiciones públicas.

Sub indicador 13(a) – Proceso de impugnaciones y apelaciones

Este sub indicador analiza el proceso que se define para hacer frente a las impugnaciones o apelaciones, y establece una serie de condiciones específicas que prevén la imparcialidad y el debido proceso.

155. <http://www.empleospublicos.cl/pub/convocatorias/convFicha.aspx?i=25302&c=0&j=0&tipo=avisopizarronficha>
<http://www.empleospublicos.cl/pub/convocatorias/convFicha.aspx?i=24368&c=0&j=0&tipo=avisotrabajoficha>

Para ello, se analiza el cumplimiento de los siguientes criterios:

- (a) Las decisiones se toman sobre la base de la evidencia disponible presentada por las partes.
- (b) La primera revisión de la evidencia se lleva en efecto a cabo por la entidad contratante.
- (c) El organismo o la autoridad (ente de apelaciones) a cargo de revisar las decisiones del primer órgano de revisión específico emite decisiones de carácter exigible.
- (d) Los plazos especificados para la presentación y revisión de impugnaciones y para las apelaciones y emisión de decisiones no retrasan de forma indebida el proceso de adquisiciones.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Las decisiones se toman sobre la base de la evidencia disponible presentada por las partes.

El sistema de contratación pública contempla la existencia de un TCP, el cual es un tribunal letrado, colegiado, sujeto a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema y fallará conforme a derecho (artículo 22 de la LCP). Su competencia se encuentra delimitada en el artículo 24 de la LCP que le atribuye el conocimiento y resolución de las demandas de impugnación deducidas contra actos u omisiones ilegales o arbitrarios que tengan lugar en los procedimientos administrativos de licitación, en que incurran los organismos públicos regidos por esta ley, siempre y cuando tengan lugar entre la aprobación de las bases de licitación y su adjudicación, ambos inclusive. Para mayores detalles ver sub indicador 1(h) y los criterios a, b y d. Como todo tribunal las decisiones se adoptan considerando la normativa legal que rige la materia y los antecedentes o evidencias que presenten las partes. Adicionalmente, pueden revisarse los fallos emitidos por el mismo Tribunal donde puede verificarse como resolvió¹⁵⁶.

Criterio (b) La primera revisión de la evidencia se lleva en efecto a cabo por la entidad contratante.

El marco regulatorio de las compras públicas en Chile contempla la posibilidad de una primera revisión solicitada normalmente ante la entidad adquirente, pero se deja la decisión al reclamante¹⁵⁷.

Criterio (c) El organismo o la autoridad (ente de apelaciones) a cargo de revisar las decisiones del primer órgano de revisión específico emite decisiones de carácter exigible.

De acuerdo al artículo 26 de la LCP, "El tribunal 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" en consecuencia de no mediar un recurso de reclamación ante la Corte de Apelaciones la decisión del tribunal es de carácter exigible.

Criterio (d) Los plazos especificados para la presentación y revisión de impugnaciones y para las apelaciones y emisión de decisiones no retrasan de forma indebida el proceso de adquisición

De acuerdo al artículo 25 de la LCP, el TCP podrá decretar por resolución fundada la suspensión del procedimiento administrativo una vez recibido el informe sobre la materia objeto de impugnación del organismo público o habiendo

156. http://www.tribunaldecontratacionpublica.cl/?option=com_phocadownload&view=category&id=4:2013&Itemid=125

157. (ver sub indicador 1(h) criterios (a) y (b)).

transcurrido el plazo fatal de 10 días hábiles contado desde la recepción del oficio al organismo público. La sentencia definitiva deberá dictarse en el plazo de 10 días hábiles desde la fecha de la resolución que cita a las partes a oír sentencia. En consecuencia dado que los plazos contemplados en la ley son razonables y bastante acotados, no hay evidencias que éstos retrasen en forma indebida el proceso de adquisición¹⁵⁸.

Conclusiones:

En general se puede concluir que este sub indicador debe considerarse cumplido, especialmente porque el organismo de impugnación en el caso de Chile es un tribunal de la república, letrado y colegiado y supervisado por la Corte Suprema de justicia lo que garantiza que en las decisiones se consideren los antecedentes que aporten las partes. No obstante, la normativa vigente no obliga a que la primera revisión de la evidencia sea hecha por la entidad contratante.

Sub indicador 13 (b) - Independencia y capacidad del órgano de apelaciones

Este indicador evalúa el grado de autonomía que el ente de apelaciones tiene en relación con el resto del sistema de modo de asegurar que sus decisiones estén libres de interferencia o conflictos de intereses.

Los criterios cuyo cumplimiento se evalúa son los siguientes:

- (a) No está involucrado de ninguna forma en las transacciones de adquisiciones ni en el proceso que lleva a las decisiones de adjudicación de contratos.
- (b) No cobra tarifas que impidan el acceso de las partes afectadas.
- (c) Sigue procedimientos claramente definidos y disponibles públicamente para la presentación y resolución de reclamos.
- (d) Ejerce su autoridad legal para suspender los procedimientos de adquisiciones e imponer rectificaciones.
- (e) Expide decisiones dentro del plazo especificado en la ley/los reglamentos.
- (f) Expide decisiones que son vinculantes para todas las partes.
- (g) Cuenta con los recursos y el personal adecuado para cumplir con sus funciones.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) El ente de apelaciones no está involucrado de ninguna forma en las transacciones de adquisiciones ni en el proceso que lleva a las decisiones de adjudicación de contratos

La competencia del TCP se encuentra delimitada en el artículo 24 de la LCP que le atribuye el conocimiento y resolución de las demandas de impugnación deducidas contra actos u omisiones ilegales o arbitrarios que tengan lugar en los procedimientos administrativos de licitación, en que incurran los organismos públicos regidos por dicha ley, siempre y cuando tengan lugar entre la aprobación de las bases de licitación y su adjudicación, ambos inclusive. Considerando la delimitación legal de sus funciones, es un ente que no está involucrado en las transacciones de adquisiciones ni en las decisiones de adjudicación de contratos, sino que sus sentencias tienen como objetivo sancionar vicios (cuando existen pruebas de ello) para que sea la administración, en este caso la entidad pública, la que realice las correcciones necesarias para salvar

158. Para mayores detalles ver sub indicador 1(h) criterio (d).

errores u omisiones que hayan afectado a procesos de contratación pública. Para cumplir con lo anterior, se le encomienda juzgar a la administración en lo que dice relación con la acción de impugnación que regula el artículo 24 de la LCP, velando porque los procesos licitatorios se realicen con pleno respeto de los principios que rigen la contratación pública (estricta sujeción a las bases, transparencia pública, des formalización, igualdad y libre concurrencia de los oferentes, entre otros).

Criterio (b) El ente de apelaciones no cobra tarifas que impidan el acceso de las partes interesadas

La presentación de una apelación al TCP es gratuita. Por lo tanto, no existe una tarifa que impida el acceso de las partes afectadas. El único costo que debe asumir el interesado que presente una apelación ante el Tribunal es el relacionado con el patrocinio de un abogado por la causa que se presente.

Criterio (c) El ente de apelaciones sigue procedimientos claramente definidos y disponibles públicamente para la presentación y resolución de reclamos

El procedimiento judicial se regula en el Capítulo V artículos 24, 25 y 26 de la LCP. También aparece un resumen en la página web del tribunal. "La demanda se interpondrá directamente ante el Tribunal de Contratación Pública que tiene su sede en Santiago. No obstante cuando el domicilio del interesado estuviese ubicado fuera de la ciudad de asiento del Tribunal, la demanda podrá presentarse en la Oficina de Partes de la Intendencia o Gobernación Provincial respectiva. En este caso, el Intendente o Gobernador, según corresponda, deberá remitir al Tribunal el escrito de demanda y documentos que correspondan el mismo día, o a más tardar el día siguiente hábil, contado desde su recepción. Sin perjuicio de lo anterior, deberá fijarse un domicilio en la ciudad de Santiago para los efectos de la notificación de las resoluciones del juicio. La demanda deberá presentarse 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. Dicho escrito deberá contener la mención de los hechos que constituyen el acto u omisión ilegal o arbitraria, la identificación de las normas legales o reglamentarias que le sirven de fundamento, y las peticiones concretas que se someten al conocimiento del Tribunal". Acogida la demanda a tramitación, se requerirá informe del organismo público demandado, el que tendrá un plazo fatal de diez días hábiles para evacuarlo. Si lo estima procedente, una vez recibido el informe, el Tribunal abrirá un término probatorio de diez días hábiles. Vencido el término probatorio, se citará a oír sentencia, debiendo dictarse el fallo en el plazo de diez días hábiles. "Contra la sentencia que dicte el Tribunal procederá un recurso de reclamación, del cual deberá conocer la ltima. Corte de Apelaciones de Santiago".

Criterio (d) El ente de apelaciones ejerce su autoridad legal para suspender los procedimientos de adquisiciones e imponer rectificaciones.

De acuerdo a lo señalado en la LCP, artículo 25, vistos los antecedentes presentados en el acto de impugnación, el TCP podrá decretar, por resolución fundada, la suspensión del procedimiento administrativo en el que recae la acción de impugnación. Esta decisión, la cual es notificada formalmente a la entidad licitante, debe ejecutarla de manera inmediata y suspender cualquier acción del proceso de contratación, hasta que el TCP decrete el término de esta medida. Además, en caso de acogerse la demanda, el TCP declarará la ilegalidad y/o arbitrariedad del acto u omisión impugnado y ordenará las

159. http://www.tribunaldecontratacionpublica.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=111

medidas que sean necesarias para restablecer el imperio del derecho. Entre otras medidas se pueden adoptar las siguientes: declarar la nulidad de los actos ilegales, retrotraer la licitación al estado en que ésta se encontraba al momento de cometerse la ilegalidad y reconocer el derecho a indemnización cuando no se puede anular el acto ilegal

Criterio (e) El ente de apelaciones expide decisiones dentro del plazo especificado en la Ley y los reglamentos

En el inciso final del artículo 25 de la LCP, se indica que el TCP deberá dictar la sentencia definitiva dentro del plazo de 10 días hábiles, contados desde que se dicta la resolución que cita a las partes para oír sentencia. Este plazo se cumple de acuerdo a información obtenida del mismo TCP, y además puede consultarse cualquier caso que haya sido fallado y contar los días que hay entre que la causa queda en estado de sentencia y la fecha de dictado del fallo.

En el inciso final del artículo 26 de la LCP, se establece un plazo para que la I. Corte de Apelaciones de Santiago, falle el recurso de reclamación presentado en contra de la sentencia definitiva del TCP que es de 10 días hábiles contados desde que la causa se haya visto en cuenta o haya quedado en acuerdo. El tribunal tiene disponible los fallos para consulta de la ciudadanía en el cual pueden verificarse el cumplimiento de los plazos.

Criterio (f) El ente de apelaciones expide decisiones que son vinculantes para todas las partes

El sustento legal en virtud del cual se establece que todas las partes deben acatar las decisiones del TCP se encuentra en el artículo 76 de la Constitución Política, el que reconoce la potestad de imperio de los tribunales ordinarios y especiales:

Artículo 76.- La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley.

Esto es así por cuanto se trata de un tribunal de naturaleza contencioso administrativa, y es un órgano jurisdiccional inserto dentro de la institucionalidad sobre compras públicas establecida por la LCP.

Criterio (g) El ente de apelaciones cuenta con los recursos y el personal adecuado para cumplir con sus funciones.

En la actualidad, el TCP cuenta con:

- 3 jueces titulares
- 3 jueces suplentes
- 1 secretario de Tribunal
- 4 Relatores del Tribunal
- 5 administrativos del Tribunal

De acuerdo a testimonios del Presidente del TCP, la actual dotación es suficiente para cumplir con la demanda actual de causas. Lo anterior se fortaleció con la reciente autorización que amplió el número de audiencias mensuales desde 12 a 21.

Ahora bien es necesario precisar que el alcance que tiene hoy en día el TCP, se refiere solo a procesos licitatorios desde que se publica hasta que se adjudica en el sistema de información quedando fuera toda la etapa post contractual.

Conclusión:

En relación a lo expuesto en cada uno de los criterios tratados, se concluye que existe un cumplimiento razonable de las materias tratadas en este sub indicador.

Sub indicador 13(c) - Las decisiones del ente de apelaciones

En este sub indicador se analiza si el sistema funciona de un modo justo, en el que las decisiones se tomen únicamente a partir de la presentación de información relevante y verificable, si es imparcial, y si la reparación impuesta en la decisión sea consistente con los resultados del caso y con las soluciones disponibles en el marco legal/regulatorio. Asimismo, se busca verificar si las decisiones se publican en forma oportuna y como lo estipula la ley

Para esto, se evalúa si las decisiones del ente de apelaciones cumplen con los siguientes criterios:

- (a) Se basan en información relevante al caso.
- (b) Son equilibradas y no sesgadas teniendo en cuenta la información relevante.
- (c) Puedan estar sujetas a revisión de una instancia superior (revisión judicial).
- (d) Resultan en reparaciones, si así se lo requiere, que son relevantes para corregir la implementación del proceso o de los procedimientos.
- (e) Se publican en el portal en línea centralizado del gobierno dentro de un período especificado y de acuerdo con lo que determine la ley.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Se basan en información relevante al caso.

Los procedimientos que gobiernen el proceso de toma de decisiones del ente de apelaciones establecen que las decisiones deben basarse en información relevante al caso.

De acuerdo con el Capítulo V de la LCP, la acción de impugnación procederá contra cualquier acto u omisión ilegal que tenga lugar entre la aprobación de las bases del TCP para determinar su admisibilidad. En caso que proceda, es decir, acogida la impugnación, se da inicio a la etapa probatoria, en la cual el TCP solicita mediante oficio que la entidad licitante informe sobre la materia objeto de la impugnación y de todas aquellas otras materias que le solicite el TCP.

Solo a partir de los antecedentes presentados tanto por el demandante como por el demandado, el TCP emite sentencia, en la cual se pronunciará respecto de la legalidad o arbitrariedad del acto u omisión impugnado, ordenando las medidas necesarias. Dicha sentencia se notifica por cédula.



Criterio (b) Son equilibradas y no sesgadas teniendo en cuenta la información relevante

Un dato interesante en este tema es el porcentaje de fallos que favorecen a la entidad demandada en relación a la parte demandante. De acuerdo a las cifras del TCP este porcentaje es de alrededor de un 49%, desde el año 2015 a la fecha¹⁶⁰.

Adicionalmente, en una reciente encuesta a los proveedores, cuando se les pregunta: “Solo si ha utilizado el sistema de impugnaciones, considera que el sistema de impugnaciones y apelaciones asociadas al TCP es confiable, esto es, que sus decisiones son equilibradas y no sesgadas?” en una escala de 1 a 7 un 41% le puso nota 1, esto es máximo de inconsistencia y un 9% le puso nota 2. El 50% restante opina que las decisiones del TCP tienen algún grado de consistencia¹⁶¹.

En consecuencia no existen evidencias que permitan señalar que los fallos del TCP muestren un sesgo o no resulten equilibradas.

Criterio (c) Pueden estar sujetas a revisión de una instancia superior (revisión judicial)

De acuerdo a lo señalado en el artículo 26 de la LCP, cuando el TCP emite sentencia, ésta es notificada por cédula a ambas partes: demandante y demandado. La parte agraviada podrá presentar un recurso de reposición en la Corte de Apelaciones de Santiago, que es un órgano colegiado perteneciente al Poder Judicial, y la resolución de dicha corte no es apelable y no podrá recibir recurso alguno¹⁶².

Criterio (d) Resultan en reparaciones, si así se lo requiere, que son relevantes para corregir la implementación del proceso o de los procedimientos.

De acuerdo al Capítulo V de la LCP, tanto el TCP como la Corte de Apelaciones de Santiago se pronuncian 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. Tales acciones pueden resultar naturalmente en reparaciones para corregir la implementación del proceso o procedimientos impugnados.

Criterio (e) Se publican en el portal en línea centralizado del gobierno, dentro de una período especificado y de acuerdo con lo que determine la ley.

La información que publica el TCP en su página web es la siguiente:

- Sentencias Ejecutoriadas desde el año 2005 hasta el año 2015¹⁶³
- Información de causas ingresadas desde el año 2008 (respecto de las causas ingresadas en los años 2005, 2006 y 2007 sólo se publican aquéllas que tienen resoluciones, trámites o escritos posteriores al 20 de abril de 2009 y sólo a partir de esa fecha. En relación a las causas iniciadas el año 2008 y terminadas ese mismo año, sólo se publica la resolución final)¹⁶⁴

Como se señaló en el sub indicador 1(h) criterio (e) los escritos presentados por las partes y las resoluciones que sobre ellos recaen son publicadas el mismo día que se dicta la resolución.

160. Información extraída de entrevista efectuada al Presidente del Tribunal de Contrataciones Públicas.

161. El detalle de estos resultados se puede consultar en anexo N°3

162. Ver también lo expresado en el sub indicador 1(h) b sobre este mismo tema.

163. http://tribunal.chilecompra.cl:81/Web/Judgement_SearchJudgement.aspx

164. http://www.tribunaldecontratacionpublica.cl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=2&Itemid=125

164. <http://tribunal.chilecompra.cl:81/IngresoCiudadano.aspx>

Conclusión:

En relación a lo expuesto en cada uno de los criterios tratados, se concluye que existe un cumplimiento razonable de las materias tratadas en este sub indicador.

Indicador 14. En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción.

Este indicador evalúa 1) la naturaleza y el alcance de las disposiciones de lucha contra la corrupción en el sistema de adquisiciones y 2) la forma en que dichas disposiciones se implementan y administran en la práctica. El indicador también evalúa si el sistema fomenta la apertura y equilibra los intereses de las partes interesadas, y si el sector privado y la sociedad civil apoyan la creación de un mercado de adquisiciones públicas conocido por su integridad.

Sub indicador 14(a) - Definición legal de las prácticas prohibidas, conflictos de intereses, y responsabilidades asociadas, rendición de cuentas y sanciones

Este sub indicador evalúa la existencia de disposiciones legales que definen las prácticas fraudulentas, corruptas y otras clases de prácticas prohibidas ("prácticas prohibidas"), y establecen las responsabilidades y sanciones para los empleados públicos, particulares o empresas involucrados en tales prácticas.

Los criterios que se evalúan son los siguientes:

- (a) Una definición de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas en materia de adquisiciones, en concordancia con las obligaciones que se derivan de los acuerdos anticorrupción internacionales legalmente vinculantes.
- (b) Una definición de las responsabilidades individuales, rendición de cuentas y sanciones para los empleados del gobierno y las firmas privadas o los individuos que se hallen culpables de fraude, corrupción o de otras prácticas prohibidas en materia de adquisiciones, sin perjuicio de otras disposiciones establecidas en la ley penal.
- (c) Definiciones y disposiciones relacionadas con conflictos de intereses, incluyendo un período de arrepentimiento para ex funcionarios públicos.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Una definición de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas en materia de adquisiciones, en concordancia con las obligaciones que se derivan de los acuerdos anticorrupción internacional legalmente vinculantes.

El marco regulatorio chileno contempla disposiciones legales que definen las prácticas prohibidas desde el punto de vista de la probidad.

A este respecto, el ordenamiento jurídico regula parcialmente dicha materia, a propósito de la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, con ocasión de las faltas a la probidad, y de los llamados "delitos funcionarios", regulados en el Código Penal. Se trata de una regulación general y no circunscrita al ámbito de la contratación administrativa.

En relación con lo dicho, cabe puntualizar que la única disposición que tipifica conductas funcionarias en la LCP, es la contenida en su artículo 8º, letra c), la que establece sanciones de multas en contra del jefe superior del servicio que haya calificado indebidamente una situación como de emergencia, urgencia o imprevisto, para justificar un trato directo.

La ley Nº 18.575, en su título destinado a la probidad administrativa, también contiene una norma especial, referida taxativamente al ámbito de la contratación pública. Al respecto, el artículo 62, Nº 7, dispone que contravienen especialmente el principio de probidad administrativa, el omitir o eludir la propuesta pública en los casos que la ley la disponga. Dicho artículo tipifica, además, otras conductas que, si bien no se refieren concretamente a materias vinculadas a la contratación pública, indirectamente sí resultan aplicables a dicha temática. Dichas conductas sancionables son:

- Usar en beneficio propio o de terceros la información reservada o privilegiada a que se tuviere acceso en razón de la función pública que se desempeña;
- Hacer valer indebidamente la posición funcionaria para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero;
- Solicitar, hacerse prometer o aceptar, en razón del cargo o función, para sí o para terceros, donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza;
- Intervenir, en razón de las funciones, en asuntos en que se tenga interés personal o en que lo tengan el cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive;
- Participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que le reste imparcialidad; Las autoridades y funcionarios deberán abstenerse de participar en estos asuntos, debiendo poner en conocimiento de su superior jerárquico la implicancia que les afecta;
- Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración.

Ahora bien, desde el punto de vista penal, tampoco el ordenamiento positivo chileno establece tipos penales directamente vinculados al ámbito de la contratación administrativa. Sin embargo, sí existe en el Código Penal un catálogo de conductas y tipos penales aplicables a la actividad de los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones, entre las que se cuentan aquellas vinculadas a la contratación administrativa. En ciertos casos dichos tipos penales pueden resultar aplicables también a los proveedores involucrados en actos de corrupción. Se trata de los anteriormente mencionados "delitos funcionarios". Dichos delitos son el Cohecho (artículo 248); Tráfico de Influencias; Fraude al Fisco (artículo 239); Negociaciones Incompatibles (artículo 40); Exacciones ilegales (artículo 241); Enriquecimiento Ilícito (artículo 241); Revelación de Secretos y Uso Indebido de Información Reservada (247 bis).

En materia de acuerdos internacionales, Chile ha adherido a las siguientes convenciones:

- a. Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, a través del Decreto Supremo Nº 375, del 30 de enero de 2007.
- b. Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA), Decreto Supremo Nº 1879 del 2 de febrero de 1999.
- c. Convención para combatir el Cohecho a Funcionarios Públicos Extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Decreto Supremo Nº 496, del 30 de enero de 2002.

Criterio (b) Una definición de las responsabilidades individuales, rendición de cuentas sanciones para los empleados del gobierno y las firmas privadas o los individuos que se hallen culpables de fraude, corrupción o de otras prácticas prohibidas en materia de adquisiciones, sin perjuicio de otras disposiciones establecidas en la ley penal.

En el marco regulatorio chileno existen disposiciones legales que establecen las responsabilidades y sanciones para los empleados públicos. Al respecto, tal como se señalara, la única disposición que tipifica conductas funcionarias y que establece sanciones, en la LCP, es la contenida en su artículo 8º, letra c). Dicha norma dispone que el jefe superior del servicio que haya calificado indebidamente una situación como de emergencia, urgencia o imprevisto, para justificar un trato directo, será sancionado con una multa a beneficio fiscal de 10 a 50 UTM, dependiendo de la cuantía de la contratación involucrada. Por otro lado, en cuanto a las conductas tipificadas en el citado artículo 62 de la ley Nº 18.575, éstas generan responsabilidad administrativa para sus autores, la que se traduce en las sanciones reguladas en el Estatuto Administrativo (ley Nº 18.834) y corresponderán, según la gravedad de la conducta, a Censura, Multa, Suspensión y la Destitución.

Ahora bien, desde el punto de vista penal, en el caso de la comisión de los llamados delitos funcionarios, eventualmente resultarán aplicables, en caso de existir una condena firme y ejecutoriada, las penas establecidas en el Código Penal, algunas de las cuales se traducen en privación de libertad.

En otro orden de consideraciones, cabe señalar que en el marco regulatorio chileno también existen disposiciones legales que establecen las responsabilidades y sanciones para los proveedores involucrados en prácticas de corrupción o contrarias a la probidad. Al respecto, entre las sanciones se incluyen la exclusión de las empresas o de los individuos que hayan sido objeto de una condena por hechos de corrupción u otras prácticas prohibidas. Sobre el particular, deben considerarse tres categorías de las exclusiones del sistema de compras público:

1) El artículo 4º de la LCP dispone que quedarán excluidos de la posibilidad de contratar con la Administración del Estado, los proveedores que dentro de los dos años anteriores al momento de la presentación de la oferta:

- a. Hayan sido condenados por prácticas antisindicales;
- b. Hayan sido condenados por la infracción a los derechos fundamentales del trabajador;
- c. Hayan sido condenados por delitos concursales establecidos en el Código Penal.

2) Además, de acuerdo a la ley Nº 20.393, las personas jurídicas pueden ser condenadas por el delito de cohecho, financiamiento al terrorismo o lavado de activos. Entre las penas aplicables a las personas jurídicas condenadas por dichos delitos, se encuentra la de prohibición de celebrar actos y contratos con organismos del Estado (artículo 10). Dicha prohibición puede ser perpetua o temporal. El respectivo tribunal comunicará sobre la condena a la DCCP, la que mantendrá un registro actualizado de las personas jurídicas a las que se les haya impuesto esta pena.

3) Finalmente, el artículo 16 de la LCP crea el registro electrónico oficial de contratistas de la Administración, a cargo de la DCCP. Los organismos públicos contratantes podrán exigir a los proveedores su inscripción en el registro para poder suscribir los contratos definitivos. El artículo 92 del RCP de la citada LCP establece que estarán inhabilitados para inscribirse en el señalado Registro los proveedores que:

- a. Hayan sido condenados por cohecho;
- b. Registren deudas tributarias;
- c. Registren deudas de seguridad social con sus trabajadores
- d. Hayan sido declarados en quiebra;

Criterio (c) El marco legal/regulatorio contempla una Definición y disposiciones relacionadas con conflicto de intereses, incluyendo un período de arrepentimiento para ex funcionarios públicos.

Las disposiciones legales del ordenamiento chileno abordan cuestiones relativas a conflictos de intereses y situaciones de incompatibilidad. A este respecto, en materia de conflictos de interés e incompatibilidades en materia de compras públicas, deben destacarse las siguientes reglas, presentes en el marco regulatorio nacional:

1) El artículo 54 de la ley N° 18.575, letra a), dispone que no podrán ingresar a cargos en la Administración del Estado:

a.- Las personas que tengan vigente contratos ascendentes a 200 UTM o más con el respectivo organismo de la Administración Pública;

b.- Directores, administradores, representantes y socios titulares del 10 % o más de los derechos de cualquier clase de sociedad, cuando ésta tenga contratos vigentes ascendentes a 200 UTM o más con el organismo de la Administración a cuyo ingreso se postule.

Para los efectos de lo anterior, los postulantes a un cargo público deberán prestar una declaración jurada que acredite que no se encuentran afectos a alguna de las señaladas causales de inhabilidad.

El artículo 64 de la ley N° 18.575 precisa que las citadas inhabilidades sobrevinientes deberán ser declaradas por el funcionario afectado a su superior jerárquico dentro de los 10 días siguientes a la configuración de alguna de las causales señaladas. En el mismo acto deberá presentar la renuncia a su cargo o función.

2) El artículo 6° bis del RCP dispone que las autoridades y funcionarios de los organismos regidos por la LCP y su RCP, deberán abstenerse de participar en los procedimientos de contratación regulados por dichos cuerpos normativos, cuando exista cualquier circunstancia que les reste imparcialidad.

3) El artículo 4° de la LCP dispone que ningún órgano de la Administración del Estado y de las empresas del Estado podrá suscribir contratos administrativos de provisión de bienes o prestación de servicios con los funcionarios directivos del mismo órgano o empresa, ni con personas unidas a ellos por los vínculos directos de parentesco, ni con sociedades de las que aquéllos o éstas formen parte o sean accionistas, ni con los gerentes, administradores, representantes o directores de cualquiera de las sociedades antedichas.

Por otro lado, cabe señalar que en el ordenamiento jurídico nacional no existe disposición alguna que prohíba la intervención en materia de adquisiciones a ex funcionarios públicos por un período de tiempo razonable después de haber dejado el cargo (cool off period).

Conclusión:

En términos generales, puede concluirse que el sub indicador se cumple. Sin embargo, por cuanto el marco legal contempla que haya definiciones y disposiciones relacionadas con conflictos de intereses, debe concluirse también que el hecho de que dicho marco regulatorio no contemple periodos de congelamiento para ex funcionarios (cool off period) en los procesos de compra, constituye una posible brecha.

Sub indicador 14(b) – Disposiciones sobre prácticas prohibidas en los documentos de adquisiciones

Este sub indicador evalúa el grado en que la ley y los reglamentos obligan a las entidades contratantes a incluir referen-

cias al fraude, a la corrupción y otras prácticas prohibidas, conflictos de intereses y conductas contrarias a la ética como se definen en la ley en los documentos de adquisiciones y contractuales.

Los criterios que se evalúan son los siguientes:

- (a) El marco legal/regulatorio especifica este requisito obligatorio y ofrece instrucciones precisas acerca de cómo incorporar el asunto en los documentos de adquisiciones y contratos.
- (b) Los documentos de adquisiciones y contratos incluyen disposiciones acerca del fraude, de la corrupción y de otras prácticas prohibidas, como se especifica en el marco legal/regulatorio.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) El marco legal/regulatorio especifica este requisito obligatorio y ofrece instrucciones precisas acerca de cómo incorporar el asunto en los documentos de adquisiciones y contratos.

El artículo 22 del RCP estipula el contenido mínimo que deben tener las bases de licitación, lo que comprende los “requisitos y condiciones para contratar y para que sus ofertas sean aceptadas”.

En esta sección se deben incluir las disposiciones respecto a las inhabilidades para contratar, que están señaladas en el artículo 4º de la LCP. Estas incluyen la prohibición de contratar con parientes de directivos del organismo público, sea por consanguineidad hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el segundo, también considerando a aquellas empresas donde esos parientes sean socios. Además, la Ley N° 20.393, que regula la responsabilidad penal de las personas jurídicas, señala que de ser culpables de los delitos allí establecidos, esas empresas pueden ser condenadas a la inhabilidad de contratar con el Estado por una cierta cantidad de tiempo. Entre esos delitos se encuentran el cohecho, el lavado de activos y el financiamiento al terrorismo. Las disposiciones de esta ley también pueden estar expresamente señaladas en las bases de licitación, en la sección sobre los requisitos para contratar, en general las bases de licitación incorporan estas inhabilidades y las verifica mediante la suscripción de una declaración jurada por parte de los participantes.

Por otra parte, según se señaló en el sub indicador 2(b), el artículo 21 del RCP dispone que la DCCP debe elaborar uno o más formularios de bases de licitación, que serán utilizados por las entidades y cuenta con varias secciones a completar. Al respecto, y reiterando lo indicado en el sub indicador 2(b), la DCCP está trabajando, en conjunto con la CGR y el Ministerio de Economía, en la elaboración de un nuevo formulario de bases más completo, lógico y estructurado, que será de uso obligatorio para las entidades públicas. Una de esas secciones que considerará el formulario electrónico de bases corresponde al “Pacto de Integridad”, por la cual los proveedores se comprometen, entre otras cosas, a actuar con transparencia, probidad y veracidad en la información y antecedentes presentados en la propuesta, a no ofrecer regalos a funcionarios públicos en razón de su oferta, no afectar la libre competencia, etc. La infracción de este pacto puede llevar al término del contrato, en los términos del artículo 77 del RCP.

Por último, cabe señalar que de acuerdo al artículo 7º del Código Civil las leyes se entienden conocidas por todos y son obligatorias desde su publicación en el Diario Oficial. Por lo tanto, no resulta necesario que las bases de licitación repliquen o hagan referencia a la totalidad de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la prevención o la sanción de las prácticas corruptas o contrarias a la probidad, bastando con que mencionen las reglas esenciales sobre la materia.

Criterio (b) Los documentos de adquisiciones y contratos incluyen disposiciones acerca del fraude, de la corrupción y de otras prácticas prohibidas, como se especifica en el marco legal/regulatorio.

Efectivamente, en general todos los documentos de adquisiciones (bases de licitación) contienen el denominado “Pacto de Integridad” que en el punto 1 señala: “el oferente se obliga a no ofrecer ni conceder ni intentar ofrecer o conceder sobornos, regalos, premios, dádivas o pagos cualquiera fuese su tipo, naturaleza y/o monto a ningún funcionario público en relación con su oferta, con el proceso de licitación o con la ejecución de el o los contratos que eventualmente se deriven de la misma, ni tampoco ofrecerlas ni concederlas a terceras personas que pudiesen influir directa o indirectamente en el proceso licitatorio, en su toma de decisiones o en la posterior adjudicación y ejecución del o los contratos que de ello se deriven”.

Conclusión:

Este indicador se encuentra cumplido, por cuanto es posible verificar la existencia de regulación respecto de los antecedentes que deben presentar los oferentes, y las inhabilidades para contratar. Además, el pacto de integridad compromete a los adjudicatarios de mantener una conducta proba.

Sub indicador 14(c) – Sanciones eficaces y sistemas de cumplimiento de la ley

Este sub indicador trata de la capacidad de hacer cumplir la ley y la habilidad de demostrarlo mediante las medidas adoptadas. Se precisa evidencia de la aplicación de la ley para demostrar a los ciudadanos y otras partes interesadas que el país es serio en cuanto a la lucha contra la corrupción.

Para ello se evalúa si se cumplen los siguientes criterios:

- (a) Hay un sistema de moratoria/inhabilitación que asegura el debido proceso y se aplica de manera coherente.
- (b) Existe evidencia de que en el país se están cumpliendo las leyes sobre prácticas corruptas, mediante la aplicación de las sanciones establecidas.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) Hay un sistema de moratorio/inhabilitación que asegura el debido proceso y se aplica de manera coherente.

Las inhabilidades están contempladas en el artículo 4º de la LCP y en el artículo 92 del RCP para el caso de los proveedores (Registro proveedores). Entre las diferentes normas se destaca por ejemplo, que ningún órgano de la administración del Estado podrá suscribir contratos con funcionarios directivos del mismo organismo ni con personas unidas a ellos con algún vínculo de parentesco. Para mayores detalles se puede consultar el sub indicador 1(d) criterio (c).

Criterio (b) Existe evidencia de que en el país se están cumpliendo las leyes sobre prácticas corruptas, mediante la aplicación de las sanciones establecidas.

En materias de responsabilidad administrativa la CGR puede sancionar a funcionarios que atenten contra los principios de probidad aplicando medidas disciplinarias de acuerdo a lo establecido a la legislación vigente, estas pueden llegar hasta la destitución y prohibición de ejercer cargos públicos por un periodo de 5 años.

En el caso de la persecución penal, el Ministerio Público dispone de reportes en línea que permiten revisar el estado de causas que año a año se realizan en materia de delitos de funcionarios¹⁶⁵, los cuales abarcan delitos de corrupción, cohecho, malversación y fraude al fisco, entre otros. En este caso, en el Ministerio Público durante el año 2016 se investigaron 2.855 causas relativas a delitos funcionarios¹⁶⁶. No obstante, en una reciente encuesta a proveedores¹⁶⁷ aproximadamente un 70% le pone nota 3 o menos (en escala de 1 a 7) en la evaluación de la eficacia para prevenir, detectar y penalizar la corrupción en las contrataciones públicas.

Conclusión:

Estimamos que este sub indicador se encuentra medianamente cumplido, pues en general se percibe que no se están aplicando todas las medidas para prevenir, detectar y sancionar los delitos de corrupción.

Sub indicador 14(d) - Marco anticorrupción y capacitación en integridad

Este sub indicador se dirige a verificar la existencia de un marco de lucha contra la corrupción y su alcance y naturaleza, u otras medidas especiales, tales como programas de capacitación en integridad que puedan ayudar a prevenir y/o detectar el fraude y la corrupción específicamente asociados a las adquisiciones públicas.

Para ello se evalúa si se cumplen los siguientes criterios:

- (a) El país tiene establecido un marco integral anticorrupción para prevenir, detectar y penalizar la corrupción en el gobierno, el cual involucra a los organismos estatales adecuados con un nivel de responsabilidad y capacidad que los habilita para llevar adelante sus responsabilidades.
- (b) Como parte del marco anticorrupción, se compilan estadísticas sobre sentencias y procedimientos legales relacionados con la corrupción y se publican informes anualmente.
- (c) Se cuenta con medidas especiales para detectar y prevenir la corrupción asociada a las adquisiciones.
- (d) Se ofrecen programas especiales de capacitación en integridad y los empleados de adquisiciones participan en ellos de manera regular.

Criterio (a) El país tiene establecido un marco integral anticorrupción para prevenir, detectar y penalizar la corrupción en el gobierno, el cual involucra a los organismos estatales adecuados con un nivel de responsabilidad y capacidad que los habilita para llevar adelante sus responsabilidades.

El país posee un marco legal e institucional para prevenir, detectar y penalizar la corrupción en el gobierno. Respecto del marco legal puede verse lo señalado en el sub indicador 14(a). Institucionalmente está involucrada la CGR que fiscaliza uso de los fondos públicos entre otras funciones y el Ministerio Público cuya función principal es investigar.

Adicionalmente, y como una iniciativa país, tanto la CGR, como el Ministerio Público junto al Consejo de Defensa del Estado implementaron el proyecto "Uso compartido de Información para mejorar el combate contra la corrupción en Chile", el cual se puede revisar en el link www.anticorruccion.cl. Esta iniciativa, tiene como objetivo mejorar la efectividad, oportunidad y transparencia en la investigación de delitos y faltas administrativas de corrupción, permitiendo, entre otros beneficios, obtener información de las investigaciones efectuadas sobre esta materia.

165. Para mayor detalle sobre delitos funcionarios, se puede revisar el documento publicado por CAIGG, <http://www.auditoriainternadegobierno.gob.cl/wp-content/uploads/2015/06/DOCUMENTO-TECNICO-91-CONCEPTOS-GENERALES-DELITOS-FUNCIONARIOS.pdf> que contiene el detalle de delitos funcionarios contemplados en la legislación vigente.

166. http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/images/archivo_.pdf.gif.

167. Ver resultados en anexo N°3.

No obstante, lo señalado en la encuesta mencionada en 14(c) criterio (b), la percepción al menos de los proveedores, pareciera ser más pesimista en cuanto a la efectividad de este marco legal mencionado.

Criterio (b) Como parte del marco anticorrupción, se compilan estadísticas sobre sentencias y procedimientos legales relacionados con la corrupción y se publican informes anualmente.

En materia penal el que compila las estadísticas de casos relativos a delitos de corrupción es el Ministerio Público¹⁶⁸, ver también el sub indicador 14(c) criterio (b). Para ello, Ministerio Público publica boletines estadísticos, en los cuales es posible revisar las causas por delitos funcionarios, que contiene los relativos a corrupción, cohecho y fraude al fisco.

Criterio (c) Se cuenta con medidas especiales para detectar y prevenir la corrupción asociada a las adquisiciones

Una iniciativa en este sentido es el Observatorio de ChileCompra¹⁶⁹ que, además de promover un estándar de calidad y las buenas prácticas, procura aumentar los niveles de probidad en las compras públicas. Para ello incluye un sistema de alertas, monitoreo y gestión activa, como herramientas de detección de brechas y puntos de mejora en los procesos licitatorios; así como una plataforma de reclamos y un servicio de gestión de los mismos. Se revisan diariamente los procesos de compra publicados por los organismos de la Administración del Estado (durante todo el ciclo de vida del proceso de compra). El Observatorio advierte y solicita a las instituciones involucradas la corrección de situaciones que podrían derivar en irregularidades, y si la situación lo amerita efectúa las denuncias a la CGR o al ministerio Público si se trata de un acto que puede ser constitutivo de un delito.

Adicionalmente, el país cuenta con el Portal Anticorrupción¹⁷⁰ que es una iniciativa conjunta de la CGR, el Ministerio Público y el CDE, cuyo objetivo principal es facilitar el acceso ciudadano a información sobre investigaciones de hechos que pudiesen ser constitutivos de actos de corrupción y a su resultado. El sitio web ofrece dos canales de denuncia anónima ya sea a través de la CGR o el Ministerio Público (Fiscalía).

Finalmente, cabe mencionar el portal GEOCGR¹⁷¹ perteneciente a la CGR, que es un sistema de control ciudadano de las obras públicas para denunciar irregularidades y para un mejor monitoreo del avance de las obras en todo el país.

Criterio (d) Se ofrecen programas especiales de capacitación en integridad y los empleados de adquisiciones participan en ellos de manera regular

La CGR dispone de cursos a través del Centro de Estudios de la Administración del Estado en el área de "Ética Pública, probidad y Transparencia Administrativa"¹⁷² Por su parte ChileCompra ofrece cursos de normativa y probidad para los funcionarios públicos que quieran capacitarse. Adicionalmente y dentro del marco del Sistemas de Integridad los organismo públicos deben realizar capacitaciones para sus funcionarios en los temas asociados al uso del Código de ética que se explica en el sub indicador 14(g) criterio (d).

Conclusión:

En general y de acuerdo a lo expuesto se considera que este sub indicador está razonablemente cumplido, teniendo presente el desafío que siempre existe en la necesidad de seguir mejorando la eficacia de las medidas anticorrupción en materia de contrataciones públicas.

168. <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>

169. http://observatorio.chilecompra.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=105&Itemid=507

170. http://www.anticorrupcion.cl/web_site/appmanager/portal/main#&panel1-3

171. <http://www.contraloria.cl/geograppcgr/GEOCGR/>

172. <http://www.ceacgr.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA+Repository/Sitios/CEA/Index>

Sub indicador 14 (e) – Apoyo de las partes interesadas para fortalecer la integridad en las adquisiciones

Este sub indicador evalúa la fuerza de la opinión pública y del sector privado para mantener un sano entorno de adquisiciones. Esto puede manifestarse en la existencia de grupos de la sociedad civil respetados y creíbles que tienen un enfoque de adquisiciones dentro de sus agendas y/o proporcionan supervisión y ejercen el control social activamente. Las organizaciones de la sociedad civil solo pueden desempeñar un papel significativo como monitores de terceros cuando tienen garantías del gobierno para funcionar y cuando su trabajo suele ser promovido y aceptado por el público.

Para ello, se evalúan los siguientes criterios:

- (a) Existen organizaciones de la sociedad civil fuertes y confiables que ejercen la función de auditoría social y control.
- (b) Existe un ambiente que permite que las organizaciones de la sociedad civil cumplan un rol significativo como terceras partes supervisoras.
- (c) Existen pruebas de que la sociedad civil contribuye a modelar y mejorar la integridad de las adquisiciones públicas.
- (d) Los proveedores apoyan activamente la integridad y la conducta ética en las adquisiciones públicas, por ejemplo a través de medidas internas de cumplimiento.

Análisis del cumplimiento de los criterios:**Criterio (a) Existen organizaciones de la sociedad civil fuertes y confiables que ejercen la función de auditoría social y control**

Una organización de la sociedad civil destacable en materia de fiscalización, transparencia, rendición de cuentas y participación es Ciudadano Inteligente¹⁷³. Es interesante destacar que poseen El Observatorio Anticorrupción¹⁷⁴ en conjunto con otra organización de la sociedad civil que es Espacio Público. Su objetivo es controlar el avance de las medidas propuestas por el Consejo Asesor Presidencial para lograr una mayor probidad y transparencia en Chile.

Adicionalmente existe el Observatorio de Gasto Fiscal¹⁷⁵ cuya directora ejecutiva es presidenta del COSOC. Este es un proyecto conjunto entre la Facultad de Administración de la Universidad de Santiago y la Fundación Contexto Ciudadano, su misión es generar una evaluación ciudadana del gasto público y promover con ello una mejor rendición de cuentas en Chile.

Criterio (b) Existe un ambiente que permite que las organizaciones de la sociedad civil cumplan un rol significativo como terceras partes supervisoras.

Sumándose a lo establecido en la Ley de participación ciudadana señalada en el sub indicador 11(a) criterio (a), la Ley de Transparencia y el hecho que los procesos de adquisiciones son en su mayor parte electrónicos y de amplio acceso en la web, como se ha señalado en los pilares I y II, se estima que no existen condiciones en el país que impidan o constituyan barreras para que las organizaciones de la Sociedad Civil cumplan su rol significativo como terceras partes supervisoras. De hecho una evidencia de los resultados de esa participación se encuentra en la página web de Ciudadano Inteligente en particular el Observatorio Anticorrupción respecto de las tareas efectuadas y de los resultados obtenidos.

173. <https://ciudadanointeligente.org/#sobre-nosotros>

174. <https://observatorioanticorruccion.cl>

175. <http://observatoriofiscal.cl>

Criterio c) Existen pruebas de que la sociedad civil contribuye a modelar y mejorar la integridad de las adquisiciones públicas.

En el sub indicador 11(a) criterio (a) se mencionaron las distintos mecanismos a partir de los cuales la sociedad civil participa en el desarrollo, implementación y mejoras del sistema de compras públicas. Sin embargo, las opiniones y recomendaciones de la sociedad civil para mejorar la integridad del sistema de compras no son vinculantes, por lo tanto, es la entidad pública la que deberá ponderar la pertinencia de incorporarla o no en el sistema.

En este sentido, existen iniciativas que se han implementado, tal como la Agenda Probidad y Transparencia en los Negocios y la Política, que nace a partir de las recomendaciones de la Comisión Engel, y cuyos avances son monitoreados de manera permanente por el Observatorio Anticorrupción de las Fundaciones Ciudadano Inteligente y Espacio Público. Una de las medidas propuesta por esta comisión es la declaración de patrimonio e intereses, la cual presenta importantes avances considerando la obligación de las autoridades hasta tercer nivel jerárquico de presentarlas, lo cual se realiza de manera electrónica¹⁷⁶. El gran aporte en transparencia es la publicación de dichas declaraciones.

Criterio (d) Los proveedores apoyan activamente la integridad y la conducta ética en las adquisiciones públicas, por ejemplo a través de medidas internas de cumplimiento

En la encuesta realizada para esta evaluación¹⁷⁷ se consultó respecto de lo siguiente: “¿Existen en su organización medidas internas de cumplimiento u otras que promuevan la integridad y la conducta ética del personal?” ante lo cual el 75% respondió que sí y un 10% declaró que se encuentra trabajando en implementar este tipo de medidas.

Conclusiones:

En general se considera que este sub indicador se encuentra razonablemente cumplido aun cuando se requiere avanzar más en la incorporación de los aportes de la sociedad civil para mejorar la integridad del Sistema de Compras.

Sub indicador 14(f) – Mecanismo seguro para denunciar prácticas prohibidas o conductas faltas de ética

Este sub indicador evalúa lo siguiente: 1) si el país proporciona un sistema para reportar las prácticas fraudulentas, corruptas u otras prácticas prohibidas, así como la conducta falta de ética, y 2) si este sistema permite la confidencialidad y la protección de los denunciantes.

Los criterios que se evalúan son:

- (a) Existe un sistema seguro, accesible y confidencial para la denuncia pública de casos de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas o conducta poco ética.
- (b) Existen disposiciones legales para proteger a los denunciantes.
- (c) Los denunciantes pueden confiar en la eficiencia de la protección.

176. <https://www.declaracionjurada.cl/dip/index.html>

177. Ver anexo N°3

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a): Existe un sistema seguro, accesible y confidencial para la denuncia pública de casos de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas o conducta poco ética.

Además de la posibilidad de denunciar delitos de cualquier tipo ante el Ministerio Público, tanto la CGR como la DCCP han puesto a disposición de la ciudadanía dos canales formales para que realicen denuncias relacionadas a casos de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas o conductas poco éticas.

1.- Denuncia a Contraloría General de La Republica:

Existe un canal de denuncias de la CGR que da la opción de reservar la identidad del denunciante, disponible en su Portal desde septiembre de 2012, cuyo objetivo es “que la ciudadanía (funcionario público o particular) se convierta en un colaborador de la labor de fiscalización de la CGR, enviando sus sugerencias de fiscalización y denuncias a través de los formularios online especialmente diseñados para estos propósitos”. En este contexto, la CGR desarrolló una plataforma, www.contraloriaciudadano.cl, que facilita el proceso de denuncia.

Además, apoyando esta mejora en la accesibilidad de las denuncias, la CGR creó el Departamento de Atención a la Denuncia Ciudadana.

2.- Denuncia a Observatorio ChileCompra:

La DCCP tiene a disposición de todos sus usuarios un canal de denuncias, a través del cual compradores, proveedores o ciudadanía en general pueden informar respecto de una situación que a su juicio atente contra la probidad, transparencia o integridad de uno o más procesos de contratación. Si bien dicho canal no es completamente anónimo, tiene consideraciones relacionadas con la protección de identidad del denunciante¹⁷⁸.

Criterio (b): Existen disposiciones legales para proteger a los denunciantes:

La ley N° 20.205 modificó el Estatuto Administrativo (ley N° 18.834) incorporando en la legislación la protección al funcionario público que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad. La normativa no se circunscribe únicamente a la contratación pública, sino que comprende la generalidad de las actuaciones de la Administración Pública.

El artículo 61, letra k), del Estatuto Administrativo, luego de la modificación, dispone que será obligación de cada funcionario público denunciar ante el Ministerio Público y a la autoridad competente, con la debida prontitud, los delitos y los hechos de carácter irregular que contravengan el principio de probidad. El artículo 90 A dispone que los funcionarios denunciantes no puedan ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión, traslado o mala calificación.

Criterio (c). Los denunciantes pueden confiar en la eficiencia de la protección:

La ley N° 20.205 que incorporó en la legislación la protección al denunciante sólo ofrece dicha protección a los funcionarios públicos y no a los particulares. Además, dicha ley preceptúa que el denunciante, para recibir la señalada protección, debe identificarse y señalar su domicilio, pudiendo solicitar que la denuncia sea reservada sólo respecto de terceros.

178. http://observatorio.chilecompra.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=108&Itemid=509.

179. <http://www.lasnuevasreglas.gob.cl/http://www.gob.cl/2015/05/11/agenda-para-la-transparencia-y-la-probidad-en-negocios-y-politica-conoce-las-principales-medidas/>

180. http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/of_03.pdf

181. La metodología señalada fue trabajada con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y fue esta metodología la que fue difundida a los servicios para el diseño, difusión e implementación de sus sistemas de integridad y códigos de ética.

182. http://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/05/272-B_Res_Aprueba-Directiva_de_Contratacion_Publica_N_28.pdf.

183. http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/orientaciones_lineamientos_codigos_etica.pdf

184. Esto se refleja en la columna “Impedimentos” de la tabla

Conclusiones:

Este sub indicador cumple parcialmente, ya que se han detectado espacios para la mejora.

Cabe destacar que los mecanismos de denuncias mencionados en el criterio (a) tienen un espacio de mejora importante ya que, actualmente, dichos canales solicitan el ingreso de los datos del denunciante, por lo que el desafío es avanzar a desarrollar canales completamente anónimos.

Por otro lado, el hecho de que el denunciado necesariamente pueda conocer la identidad del denunciante termina inhibiendo a los funcionarios que pretendan realizar dichas denuncias a futuro.

Sub indicador 14(g) – Códigos de conducta/códigos de ética y normas de divulgación de información financiera

En este indicador se busca determinar si el país cuenta con un código de conducta/ética que se aplique a todos los funcionarios públicos. Además, si existen disposiciones especiales para aquellos involucrados en adquisiciones públicas, y en particular, los requisitos de divulgación de información financiera para los funcionarios públicos. Asimismo, se analiza si se llevan a cabo programas de capacitación para todos los funcionarios públicos a fin de mejorar y mantener la toma de conciencia acerca de los requisitos y garantizar la aplicación efectiva de estas medidas.

Los criterios cuyo cumplimiento se evalúa son los siguientes:

(a) Existe un código de ética o conducta para los funcionarios del gobierno con disposiciones especiales para aquellos involucrados en la gestión pública financiera, lo que incluye adquisiciones.

(b) El código define las responsabilidades en torno a la toma de decisiones y somete a los tomadores de decisiones a requisitos específicos para la divulgación de información financiera.

(c) El código es de cumplimiento obligatorio y las consecuencias son de índole administrativa o penal.

(d) Se ofrecen programas de capacitación de manera regular para asegurar el conocimiento y la implementación constantes de las medidas.

Criterio (a) Existe un código de ética o conducta para los funcionarios del gobierno con disposiciones especiales para aquellos involucrados en la gestión pública financiera, lo que incluye adquisiciones

En el contexto de la Agenda Probidad y Transparencia en los Negocios y la Política, que consiste en un paquete de medidas administrativas y legislativas impulsadas por el gobierno a partir de las recomendaciones establecidas por el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, Tráfico de Influencias y la Corrupción¹⁷⁹, se estableció la obligación de los servicios públicos de redactar un Código de Ética para la función pública, con el objetivo de fijar los estándares de comportamiento en el desempeño de los funcionarios públicos.

Con el objetivo de apoyar a los servicios públicos para que contaran con orientaciones y lineamientos generales para elaborar sus códigos de ética, la Presidencia de la República solicitó la colaboración de la Mesa UNCAC 2015 (Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción). Para cumplir con esta solicitud, se creó un subcomité que elaboró las orientaciones que fueron enviadas a los servicios públicos junto al oficio circular N° 03 del Ministerio de Hacienda de fecha 10 de febrero de 2016¹⁸⁰.

179. <http://www.lasnuevasreglas.gob.cl/http://www.gob.cl/2015/05/11/agenda-para-la-transparencia-y-la-probidad-en-negocios-y-politica-conoce-las-principales-medidas/>

180. http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/of_03.pdf

De acuerdo con las orientaciones entregadas para la elaboración de este instrumento, se define como hito inicial un diagnóstico que identifique las áreas débiles y que presentan un riesgo potencial a la probidad y ética de cada institución. Esto significa que cada entidad, define cuáles son sus áreas potenciales de riesgo, y sobre dichas áreas define la manera en que serán abordados.

De esta manera, desde el año 2016 y a la fecha, los servicios públicos elaboraron y/o actualizaron sus respectivos Códigos de Ética, los cuales deben ser publicados en los sitios web de cada entidad. En el caso de ChileCompra no sólo se publicó dicho Código de Ética sino que adicionalmente se instaló un sistema de integridad que tiene por objetivo promover e instalar buenas prácticas relacionadas con la integridad de la gestión interna y la probidad y transparencia en las compras públicas.

Respecto de si incorpora medidas especiales para adquisiciones, o para el manejo financiero, la respuesta es que depende del diagnóstico que levante cada entidad, ya que no existe una disposición que obligue a incluir estas temáticas. Sin perjuicio de ello, al revisar los códigos de ética publicados hasta ahora, se constata que temáticas relativas a manejo de proveedores, invitaciones, regalos, visitas e incompatibilidades han sido incluidas, generando instrucciones para ser abordadas. Hasta la fecha hay publicados 197 códigos de ética de un universo de 201(98%) elaborados con la metodología participativa señalada¹⁸¹.

A su vez la DCCP emitió en mayo de 2017 la Directiva de Contratación Pública N° 28. "Código de Ética sobre la probidad en las compras públicas"¹⁸² en la que se entregan lineamientos y recomendaciones éticas a todos los funcionarios que participan en en las distintas etapas de los procesos de adquisición de bienes o servicios. Se busca con ello difundir buenas prácticas y fortalecer la probidad en las compras públicas y el correcto uso de los recursos públicos por parte de los compradores, mediante recomendaciones sobre el comportamiento que deben seguir los funcionarios en las distintas etapas de los procesos de compra y contratación.

Criterio (b) El código define las responsabilidades en torno a la toma de decisiones y somete a los tomadores de decisiones a requisitos específicos para la divulgación de información financiera.

El código de ética de cada entidad, define las responsabilidades de cada funcionario y autoridad en el contexto de las acciones identificadas en el respectivo código que, como se señaló anteriormente, están más expuestas al riesgo de faltas a la ética y/o probidad en función del servicio que entrega cada institución.

En materia de divulgación de información financiera, la nueva ley N°20.880 sobre Probidad en la Función Pública establece la obligatoriedad de realizar declaraciones de intereses y patrimonio a las autoridades y determinados funcionarios de las entidades públicas a través de un formulario electrónico único administrado por la CGR. Tales declaraciones se realizan al inicio de la asunción al cargo, durante el desempeño del cargo (actualización anual) y al término de la función, esto es, dentro de los 30 días corridos siguientes al cese de sus funciones.

Respecto de las normas de divulgación financiera, si bien esto no está contemplado en el Código de Ética, sí es obligatorio que cada entidad reporte la ejecución presupuestaria a la DIPRES, que es la entidad que se encarga de procesar y publicar la información relativa a la gestión financiera de las entidades públicas, la cual es de acceso público.

181. La metodología señalada fue trabajada con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y fue esta metodología la que fue difundida a los servicios para el diseño, difusión e implementación de sus sistemas de integridad y códigos de ética.

182. http://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/05/272-B_Res_Aprueba-Directiva_de_Contratacion_Publica_N_28.pdf.

Criterio (c) El código es de cumplimiento obligatorio y las consecuencias son de índole administrativa o penal

Un Código de Ética no es suficiente para garantizar que una organización cumpla con los estándares éticos que su contenido señala. Es en consecuencia un medio para lograr el fin último que es prevenir toda conducta de las autoridades y funcionarios públicos que puedan ser constitutivas de falta a la probidad. Es así que, para lograr que las instituciones públicas implementen sólidos sistemas de integridad, es necesario que los respectivos códigos se acompañen de una estructura que incluya su difusión continua, un sistema de consultas, denuncias y sanciones, un sistema de seguimiento y monitoreo de su efectividad y finalmente, una actualización de sus contenidos para garantizar su vigencia.

Es por ello que de acuerdo a las instrucciones entregadas para la generación de los Códigos de Ética institucionales, se plantea que cada entidad debe definir una estructura de apoyo estableciendo canales permanentes de denuncia y responsables. De esta manera, se identifican:

- a. Coordinadores de Integridad, los cuales son elegidos por votación popular en cada entidad.
- b. Comité de Integridad, el cual revisa las denuncias y consultas surgidas por los funcionarios a través de los canales definidos.
- c. Coordinador de Integridad, que es el responsable ante Dirección del funcionamiento del sistema de integridad.
- d. Sistema de Integridad, que corresponde a una plataforma en la cual los funcionarios pueden efectuar consultas y denuncias y desde donde se hace seguimiento a cada una de ellas.

Las instituciones deben definir los mecanismos para canalizar las denuncias de situaciones y acciones que atenten contra los principios y conductas establecidas en el Código de Ética o Conducta. No obstante lo anterior, en el caso de detectarse hechos que contravengan las leyes y normativas aplicables a los funcionarios públicos, se deberá respetar los mecanismos establecidos en la legislación y la consecuente aplicación de medidas disciplinarias, las que pueden significar, en el peor de los casos, el término de la relación laboral - legal reglamentaria - del funcionario con la Administración del Estado. El no utilizar el sistema de integridad para denunciar hechos que contravengan las normativas aplicables a los funcionarios públicos no tiene sanciones penales pero podría tener sanciones de tipo administrativo dependiendo de lo que disponga cada servicio.

Cabe destacar que, tal como se señala en el Sub indicador 14(g), criterio (a), la DCCP instaló un sistema de integridad en la institución.

Criterio (d) Se ofrecen programas de capacitación de manera regular para asegurar el conocimiento y la implementación constante de las medidas

La creación de Códigos de Ética considera acciones en materia de socialización y capacitación al interior de cada entidad. Respecto de las capacitaciones, las orientaciones y lineamientos generales¹⁸³ que fueron entregados a los servicios públicos, establece un programa de capacitación anual o bianual para todos los funcionarios pertenecientes a la entidad, y además, se obliga a ser incorporado como parte de los programas de inducción.

Las recomendaciones emanadas desde Servicio Civil y según la metodología del PNUD para la elaboración de los códigos de ética y de la implementación de sistemas de integridad, indica que cada servicio deberá considerar un programa

183. http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/orientaciones_lineamientos_codigos_etica.pdf

de capacitación anual o bimanual, en la materia específica que considere pertinente, por tanto, es responsabilidad de cada entidad realizar esta actividad. No hay ningún órgano superior que supervise o determine las materias a considerar en el programa de capacitación del sistema de integridad.

Conclusiones:

Se considera cumplido este sub indicador, por cuanto existe una norma que obliga a todos los servicios públicos a elaborar Códigos de Ética que regulen las acciones de los funcionarios en materia de probidad y transparencia, y que pueden incluir, si es pertinente, temáticas atinentes a la divulgación de información financiera.

4. ANÁLISIS DE BRECHAS Y PROPUESTA DE SOLUCIONES

El análisis realizado en el capítulo 3 ha permitido identificar una serie de brechas sustanciales que presenta en distintos aspectos el sistema respecto de las mejores prácticas internacionales. Como se explicó en la Introducción a este informe, estas brechas se vinculan con la existencia de al menos una de las siguientes situaciones:

- El sistema muestra un resultado menos que sustancial respecto de los criterios establecidos, o
- Falta cualquiera de los elementos esenciales del indicador (por ejemplo, independencia, objetividad, oportunidad), o
- Hay suficiente evidencia de que una disposición del marco legal/regulatorio no está funcionando como debería (es decir, hay evidencia factual o un resultado concluyente que surge de las entrevistas o del análisis de las prácticas de adquisiciones).

A continuación se presentan dichas brechas clasificadas según el riesgo que las mismas representan para el Sistema de Compras Públicas de Chile, de acuerdo con la siguiente escala:

- 3: Alto riesgo.
- 2: Mediano riesgo.
- 1: Bajo riesgo.

El nivel de riesgo contempla, por un lado, la probabilidad de ocurrencia, y por otro, el nivel de impacto negativo que puede tener sobre el sistema. Así un nivel 3 indicaría alta probabilidad de ocurrencia y alto impacto, un nivel 1 en cambio, indicaría baja probabilidad de ocurrencia junto a un bajo impacto, finalmente, el nivel 2 representaría un nivel intermedio donde se combinarían la alta probabilidad con bajo impacto y viceversa.

Esta clasificación, en combinación seguramente con otros criterios, permitirá luego analizar las brechas para establecer un posible orden de priorización de acciones en función de los riesgos involucrados, lo que se presenta en una tabla al final de esta sección.

Para cada una de las brechas se indican las posibles soluciones que han sido identificadas en el Capítulo 3, y que serán un insumo importante para la elaboración de un Plan de Fortalecimiento del Sistema de Compras Públicas de Chile.

Asimismo, en la tabla se indica en cada caso si existen causas que impidan la implementación de estas soluciones para mitigar los riesgos detectados y fortalecer el sistema de compras públicas¹⁸⁴. En el caso en que se identificaran impedimentos de ese tipo, de acuerdo con la metodología correspondería colocar una bandera roja (red flag).

4.1 PILAR I

Sub-indicador 1(d) - Reglas de participación

Este sub-indicador analiza las políticas que regulan la participación y selección para cerciorarse de que no sean discriminatorias. Como principio general, las empresas, incluidas las firmas extranjeras calificadas, no deben ser excluidas de la participación en un proceso de adquisiciones por ningún motivo, salvo la falta de calificaciones, de acuerdo con las reglas claramente especificadas sobre elegibilidad y exclusiones.

Criterio (e) El marco legal detalla los procedimientos que pueden usarse para determinar la elegibilidad de un oferente y su capacidad para ejecutar determinado contrato.

Brecha

La regulación del reglamento sobre los procesos de preselección y pre-calificación es escueta. Tampoco resulta muy clara la distinción conceptual que el reglamento hace entre precalificación técnica (art 34) y preselección (art 35). Por lo tanto, debe concluirse que el hecho que los procesos de pre-calificación y pre-selección no se encuentren adecuadamente regulados en la ley o en el reglamento, constituye una brecha.

De acuerdo a la naturaleza de la brecha se ha estimado que el nivel de Riesgo es del tipo 1.

Solución

Una solución de mediano plazo a esta brecha consiste en proponer una modificación a los artículos 34 y 35 del reglamento de la ley N° 19.886, para establecer una regulación más completa y detallada sobre los procedimientos de pre-calificación y pre-selección. De manera alternativa, una solución más expedita es la publicación de una Directiva por parte de la DCCP, que contenga recomendaciones complementarias para la aplicación de los señalados procedimientos. Para la modificación del reglamento se puede seguir el modelo respecto de Prestaciones de Servicios Personales que se estipula en el Capítulo XII del mismo reglamento.

Subindicador 1(e) - Documentación de adquisiciones y especificaciones técnicas

Este subindicador evalúa el grado en que el marco legal especifica el contenido de los documentos de adquisiciones para permitirles a los proveedores entender claramente qué se les solicita y cómo se desarrollará el proceso de adquisiciones.

Criterio (b) El marco legal exige el uso de especificaciones neutrales mediante la cita de normas internacionales cuando fuese posible y requiere el uso de especificaciones funcionales, cuando resulte apropiado.

184. Esto se refleja en la columna "Impedimentos" de la tabla

Brecha

Aun cuando el artículo 22, N° 2 del Reglamento dispone que las bases deberán contener, entre otras materias, las especificaciones de los bienes y/o servicios que se quieren contratar, las cuales deberán ser genéricas, sin hacer referencia a marcas específicas, el hecho de que el marco legal no exija el uso de especificaciones neutrales mediante cita de normas internacionales o requiera el uso de especificaciones funcionales, constituye sin duda una brecha.

De acuerdo a la naturaleza de la brecha se ha estimado que el nivel de Riesgo es del tipo 1.

Solución

Esta brecha se subsana con una modificación normativa que incorpore al ordenamiento jurídico los mencionados elementos.

Subindicador 1(i) – Gestión de contratos

El propósito de este subindicador es determinar si el marco legal establece lo siguiente: 1) funciones y responsabilidades para la gestión de contratos; 2) métodos para revisar, emitir y publicar las enmiendas del contrato en tiempo y forma; 3) requisitos de pago oportuno; y 4) procedimientos de resolución de disputas que contemplen un proceso eficiente y justo para resolver las controversias durante la ejecución del contrato.

Criterio (a) Las funciones para llevar adelante la gestión de contratos están definidas y las responsabilidades, claramente asignadas.

Criterio (c) Hay procesos efectivos e imparciales para la resolución pronta de disputas durante la ejecución del contrato.

Brecha

Si bien resulta claro que la gestión de los contratos es de cada organismo comprador, ni la LCP ni su reglamento contienen normas que regulen adecuadamente los distintos hitos de la etapa de ejecución de los contratos, esto es, el control de calidad, los servicios de post-venta, las responsabilidades de los administradores del contrato, la aplicación de sanciones al proveedor, las modificaciones y liquidaciones de contratos, los pagos y las consecuencias de su incumplimiento o cumplimiento tardío, etc.

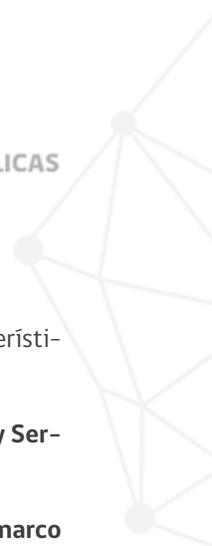
De acuerdo a la naturaleza de la brecha se ha estimado que el nivel de Riesgo es del tipo 3.

Por su parte, la solución de disputas debe resolverse en tribunales ordinarios pues el TCP no tiene competencia en esta fase del proceso de adquisiciones. Por lo tanto, no habiendo mecanismos efectivos e imparciales para una pronta resolución de disputas durante la gestión contractual esto constituye otra brecha.

De acuerdo a la naturaleza de la brecha se ha estimado que el nivel de Riesgo es del tipo 2.

Solución

Esta brecha se soluciona a través de la modificación de la LCP y reglamento, tanto para ampliar las competencias del TCP como para introducir las funciones y las responsabilidades de la fase de gestión de contratos. Claramente, esta es una solución de largo plazo. Por otra parte, cabe señalar que desde el punto de vista informático se dispondrá en breve de un Módulo de Gestión de Contratos que permitirá hacer un seguimiento y control de estos procesos.



Subindicador 2(b) – Documentos modelo de adquisiciones para bienes, obras y servicios

En este subindicador se busca determinar si existen documentos modelo de adquisiciones, cuáles son sus características, y si están establecidas las responsabilidades por su mantenimiento y actualización.

Criterio (a) Se proveen documentos de adquisiciones modelo para usar para una amplia gama de bienes, obras y Servicios, incluyendo servicios de consultoría proporcionados por organismos del gobierno.

Criterio (b) Como mínimo, hay un conjunto estandarizado y obligatorio de cláusulas o plantillas que reflejan el marco legal.

Brecha

Actualmente la plataforma electrónica cuenta con un formulario con secciones a completar para cada base (datos del organismo, etapas y plazos de la licitación, criterios de evaluación, etc.). Además, en la plataforma se encuentran disponibles cláusulas tipo y documentos tipo de actos administrativos vinculados a los procesos de compra. Se proponen cláusulas tipo para algunas secciones, de modo de estandarizarlas. Por su parte, la LCP establece que la DCCP deberá disponer de un formulario estandarizado. Sin embargo, los organismos públicos introducen nuevos documentos como anexos a este formulario, complejizando a veces innecesariamente las bases, alejándose de la estandarización deseada. Adicionalmente, el formulario aun es incompleto no cubriendo una amplia gama de bienes y servicios relevantes.

De acuerdo a la naturaleza de la brecha se ha estimado que el nivel de Riesgo es del tipo 1.

Solución

Esta brecha está siendo atendida con la implementación del proyecto de simplificación del proceso de compra (formulario electrónico de bases). A inicios del segundo semestre de 2017 está programada la disponibilización de este formulario electrónico para toda la administración y a partir del 2018 será la única opción posible. Para mayores detalles ver la solución propuesta en Pilar III Sub-indicador 9b.

Subindicador 2(c) – Condiciones contractuales estándares

Este subindicador se centra en las condiciones contractuales estándar de los contratos del sector público (que se suelen llamar Condiciones Generales del Contrato), que abarca bienes, obras y servicios, entre ellos, los servicios de consultoría, que establecen las disposiciones básicas que serán incluidas en un contrato con el gobierno.

Criterio (a) Hay condiciones contractuales estándar para los tipos de contratos más comunes y su utilización es obligatoria.

Criterio (b) El contenido de las condiciones contractuales estándar suele ser consistente con las prácticas aceptadas a nivel internacional.

Brecha

Aún no se han elaborado condiciones contractuales estándar para ningún tipo de contrato cuya utilización sea obligatoria. De acuerdo a la naturaleza de la brecha se ha estimado que el nivel de Riesgo es del tipo 1.

Solución

Las cláusulas estandarizadas que formarán parte del nuevo formulario electrónico, próximo a ser implementado por la DCCP (2018), se sujetarán a la normativa contenida en la LCP y en el RCP, así como a los acuerdos comerciales suscritos por Chile y a las mejores prácticas aceptadas a nivel internacional. Estas mejores prácticas constan en los citados acuerdos comerciales (ver sub-indicador 3(b), criterio b.), así como en otros documentos de organismos internacionales, entre los que cabe destacar: las recomendaciones de la OCDE sobre compras públicas, de 2015¹⁸⁵; los estudios de benchmarking en compras públicas, desarrollados durante 2016 y 2017 por el Banco Mundial¹⁸⁶; y el Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio¹⁸⁷.

4.2 PILAR II**Subindicador 4(a) – Planificación de adquisiciones y el ciclo del presupuesto**

Este subindicador evalúa la existencia de mecanismos de planificación y de formulación presupuestaria, como la elaboración de planes anuales o multianuales; también el compromiso de disponibilidad presupuestaria para llevar a cabo las compras; y, la retroalimentación para certificar la ejecución presupuestaria.

Brecha

La ausencia de reglas y prácticas uniformes, y la presencia de aspectos excepcionales que dan un cumplimiento parcial a dos de los criterios de este subindicador, no permite afirmar que existe una “buena integración” entre los sistemas financieros y de compras públicas.

De acuerdo a la naturaleza de la brecha se ha estimado que el nivel de Riesgo es del tipo 3.

Solución

Una propuesta de solución de esta brecha es la de establecer interoperabilidad entre el sistema de compras públicas y el sistema financiero, de forma que éste último soporte la interoperabilidad con el sistema ChileCompra. Este proyecto requiere de la coordinación con la DIPRES, por lo que sugiere que se inicien las conversaciones para generar un plan de trabajo que permita evaluar la factibilidad de lograr esta integración entre los sistemas.

Sub indicador 4(b) – Procedimientos financieros y el ciclo de adquisiciones

Este sub indicador analiza si las leyes de presupuesto y los procedimientos financieros apoyan de forma adecuada el proceso de adquisiciones, esto es: la preparación, y la convocatoria y adjudicación de contratos en tiempo y forma, la ejecución de los contratos y la puntualidad en los pagos.

Brecha

Uno de los criterios de este sub indicador evalúa si la solicitud/propuesta de oferentes tiene lugar con la certificación de disponibilidad de fondos, en este sentido la exigencia legal define la adjudicación como el momento en que debe contarse con el certificado de disponibilidad financiera y no en el de publicación o solicitud de ofertas. Por lo que se evidencia una brecha.

184. Esto se refleja en la columna “Impedimentos” de la tabla

185. <http://www.oecd.org/corruption/recommendation-on-public-procurement.htm>

186. <http://bpp.worldbank.org/>

187. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gp_gpa_s.htm

De acuerdo a la naturaleza de la brecha se ha estimado que el nivel de Riesgo es del tipo 2.
Por otro lado, el pago oportuno es un problema especialmente en el sub sector de salud y en Municipios.
De acuerdo a la naturaleza de la brecha se ha estimado que el nivel de Riesgo es del tipo 2.

Solución

Con respecto a la solución, se evaluará la necesidad de contar con recursos antes de realizar cualquier tipo de llamado a proveedores. Esta brecha, tendría solución en el momento en que el SIGFE y el Sistema de Información de Compras se integran y tuviera la interoperabilidad.

Con respecto al segundo criterio, se sugiere que las instituciones financieras realicen un diagnóstico que permita establecer las causas de los atrasos en los pagos de los subsectores de salud y Municipios. Además que se elaboren planes y medidas que posibiliten regularizar la situación de dichos subsectores. Y finalmente, que exista un control y monitoreo que demuestre la disminución de los días de pago.

Sub indicador 5(a) – Estatus y base jurídica de la función normativa/regulatoria

Este sub indicador evalúa si el marco legal y regulatorio especifica la función normativa/regulatoria y asigna las autoridades apropiadas (poderes formales) para permitir que la institución funcione de manera eficiente, o bien las funciones normativas/regulatorias se encuentran claramente asignadas a varias unidades dentro del gobierno.

Brecha

El sub indicador se considera parcialmente cumplido por cuanto la asignación de la función normativa/ regulatoria no está claramente asignada, y solo algunas de las funciones son reconocidas explícitamente.

De acuerdo a la naturaleza de la brecha se ha estimado que el nivel de Riesgo es del tipo 3.

Solución

La propuesta de solución es establecer y asignar formalmente las funciones que no se encuentran establecidas en el sistema chileno. Para ello, deben estudiarse las diversas fórmulas que permitirían otorgar a uno o varios organismos tales funciones.

Sub indicador 5(b) – Responsabilidades de la función normativa/regulatoria

Este sub indicador evalúa si las siguientes funciones se encuentran claramente asignadas a uno o varios organismos sin que haya brechas o superposiciones en cuanto a las responsabilidades:

- (a) Proporcionar asesoramiento a las entidades contratantes.
- (b) Redactar políticas de adquisiciones.
- (c) Proponer cambios/modos de redactar enmiendas al marco legal y regulatorio.
- (d) Monitorear las adquisiciones públicas.
- (e) Proporcionar información sobre adquisiciones.
- (f) Administrar bases de datos estadísticas.
- (g) Informar acerca de las adquisiciones a otras partes del gobierno.

- (h) Desarrollar y apoyar la implementación de iniciativas para mejoras en el sistema de compras públicas.
- (i) Brindar herramientas y documentos de implementación para apoyar la capacitación y el desarrollo de capacidades del personal abocado a la implementación, incluyendo programas de formación relacionados con la integridad.
- (j) Respaldo la profesionalización de la función de adquisiciones.
- (k) Diseñar y administrar plataformas centralizadas en línea y otros sistemas de adquisiciones electrónicas, según corresponda.

Brecha

Existen brechas sustantivas en este sub indicador debidas a la falta de definición y de la atribución de algunas funciones que se consideran estratégicas, tales como las que se describen los criterios b- c-d- h de este sub indicador.

De acuerdo a la naturaleza de la brecha se ha estimado que el nivel de Riesgo es del tipo 3.

Solución

La propuesta de solución es establecer y asignar formalmente las funciones que no se encuentran establecidas en el sistema chileno. Para ello, deben estudiarse las diversas fórmulas que permitirían otorgar a uno o varios organismos tales funciones. Esta propuesta de solución es la mencionada en el sub indicador 5(a).

Sub indicador 5(c) – Organización, financiamiento, personal y nivel de independencia y autoridad

Los criterios cuyo cumplimiento se evalúa son los siguientes:

- (a) La función normativa/regulatoria (o las instituciones encargadas de las responsabilidades de la función regulatoria si no hay una sola institución) y la persona a cargo de la institución ostentan un alto nivel y una posición de autoridad en el gobierno.
- (b) El financiamiento se encuentra asegurado por el marco legal/regulatorio de modo de garantizar la correcta asignación de personal y la independencia de la función.
- (c) La organización interna, la autoridad y la dotación de personal de la institución son suficientes y consistentes con las responsabilidades.

Brecha

Dado que las funciones descritas en los criterios b-c-d-h del sub indicador 5(b) no se encuentran formalmente asignadas, tampoco existe la dotación de personal para llevarlas a cabo.

De acuerdo a la naturaleza de la brecha se ha estimado que el nivel de Riesgo es del tipo 3.

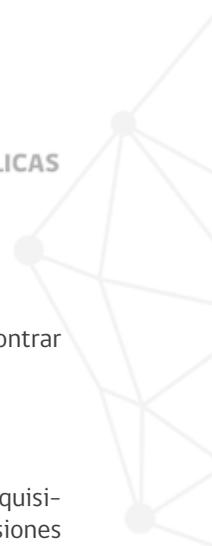
Solución

La propuesta de solución es establecer y asignar formalmente las funciones que no se encuentran establecidas en el sistema chileno. Para ello, deben estudiarse las diversas fórmulas que permitirían otorgar a uno o varios organismos tales funciones. Esta propuesta de solución es la mencionada en el sub indicador 5(a)

Sub indicador 7(a) – Publicación de información sobre adquisiciones públicas con el apoyo de la tecnología de la información

El objetivo de este sub indicador es determinar:

- 1) la existencia y la capacidad del sistema de información sobre adquisiciones en el país;



- 2) la accesibilidad del sistema de información;
- 3) la cobertura del sistema de información; y
- 4) si el sistema ofrece una ventanilla de servicio (en la medida de lo posible), donde los interesados pueden encontrar información sobre oportunidades y resultados de adquisiciones.

Criterio (c) El sistema de información contempla la publicación de:

- Planes de adquisiciones,
- Información relacionada con adquisiciones específicas, como mínimo: anuncios o avisos de oportunidades de adquisiciones, adjudicaciones de contratos y enmiendas, información sobre la ejecución de contratos, incluidos pagos y decisiones de apelaciones.
- Enlaces a normas y reglamentos y otra información que sea relevante para promover la competencia y la transparencia.

Brecha

Actualmente el Sistema de información no tiene dentro de sus funcionalidades la publicación de los pagos por la ejecución de los contratos, se considera que existe una brecha ya que no existe tal integración de información y actualmente no se encuentra en trabajo ningún proyecto que intente abordar esta brecha.

De acuerdo a la naturaleza de la brecha se ha estimado que el nivel de Riesgo es del tipo 2.

Solución

Tal como se explicitó en el sub-indicador 4(b), para la solución de esta brecha se evaluará la necesidad de contar con recursos antes de realizar cualquier tipo de llamado a proveedores. Esta brecha, tendría solución en el momento en que el SIGFE y el Sistema de Información de Compras se integraran y existiera la interoperabilidad.

Sub indicador 8(b) – Reconocimiento de las adquisiciones como una profesión

El propósito de este sub indicador es determinar si las adquisiciones se reconocen como una profesión en la administración pública del país, lo cual incluye la designación de funciones específicas con posiciones de adquisiciones definidas en los diferentes niveles profesionales y de gestión.

Brecha

Existe una brecha en relación a que no se reconoce la profesión de adquisiciones, tampoco existe un imperativo formal para que los puestos de adquisiciones se definan en diferentes niveles profesionales.

De acuerdo a la naturaleza de la brecha se ha estimado que el nivel de Riesgo es del tipo 2.

Solución

Una propuesta de solución debe consistir en instrucciones específicas para tal reconocimiento a nivel legal o reglamentario las que, por tratarse de modificaciones legales o normativas, deben ser de iniciativa del Ministerio de Hacienda.

Sub indicador 8(c) – Supervisión del desempeño para mejorar el sistema

Se evalúa el cumplimiento de los siguientes criterios:

- (a) El país ha establecido un sistema de medición del desempeño que se enfoca en los resultados de los procesos de adqui-

siciones versus el establecimiento de objetivos, y lo aplica de forma consistente.

(b) El sistema incluye la evaluación de los resultados de desarrollo.

(c) La información se utiliza para apoyar la formulación estratégica de políticas sobre adquisiciones.

(d) Se han establecido planes estratégicos que incluyen marcos de resultados, y se usan para mejorar el sistema.

(e) Las responsabilidades están claramente definidas.

Brecha

La inexistencia de una definición formal de "Sistema de Compras" más allá del Sistema de Información, y la ausencia de una institución a cargo del Sistema de Compras Públicas, ha tenido como consecuencia la imposibilidad de realizar evaluaciones del "Sistema como un todo".

De acuerdo a la naturaleza de la brecha se ha estimado que el nivel de riesgo es del tipo 3.

Solución

En consonancia con el hecho de que la brecha identificada en 5(b) es identificada como causa raíz de la presente brecha, la solución de aquella es, por transitividad, una propuesta de solución para la presente brecha.

4.3 PILAR III

Sub indicador 9(a) - Planeación

El objetivo de este sub indicador es evaluar si se establecen las condiciones básicas que regulan todo el proceso de planeación de compras.

Criterio (c) Los criterios de sostenibilidad, si los hay, se utilizan de forma equilibrada y en concordancia con las prioridades nacionales.

Brecha

La brecha detectada para este sub indicador dice relación con que el sistema de información no cuenta con una alerta temprana para identificar aquellos casos que no se consideran criterios de sostenibilidad en ciertos rubros que sí debieron haberse considerado.

De acuerdo a la naturaleza de la brecha se ha estimado que el nivel de riesgo es del tipo 1.

Solución

Para solucionar esta brecha se señala que el nuevo formulario de bases de licitación simplificada, que entrará en operación en el mes de mayo 2017 a modo de piloto, contempla la selección e incorporación de criterios de evaluación destacando si éste es de carácter económico, técnico, sustentable o administrativo. Así, los servicios públicos podrán identificar y planear los impactos deseados en las compras sin dejar de lado criterios de sostenibilidad.

Sub indicador 9(b) - Selección y contratación

Este sub indicador se centra en el objetivo de lograr un mayor valor por el dinero mediante la determinación adecuada de los métodos y enfoques de adquisiciones, la competencia, transparencia e imparcialidad en la selección de los proveedores, incluyendo la calidad de la documentación y la eficiencia del proceso.

Criterio (a) En las adquisiciones complejas se utilizan procedimientos de precalificación para asegurar que solamente los participantes calificados y elegibles se incluyan en el proceso competitivo.

Criterio (g) Las cláusulas de ejecución de los contratos incluyen consideraciones de sostenibilidad, cuando corresponda, y proporcionan incentivos para superar los niveles de ejecución establecidos y desincentivos para el mal desempeño.

Brecha

Para este sub indicador, se observa que la precalificación no es una práctica que se use en el actual sistema, y la principal causa es que no se recoge en el formulario de bases de licitación electrónica, y no se realizan capacitaciones ni difusión.

De acuerdo a la naturaleza de la brecha se ha estimado que el nivel de riesgo es del tipo 1.

Además, existe una imposibilidad de superar los niveles de ejecución de los contratos establecidos a través de incentivos, ya que la normativa vigente no lo contempla explícitamente, por lo que se transforma en una brecha.

De acuerdo a la naturaleza de la brecha se ha estimado que el nivel de riesgo es del tipo 1.

Solución

Para el caso de la utilización de procesos de precalificación en el caso de compras complejas, la propuesta es generar un procedimiento que considere la opción de precalificación de proveedores en aquellas licitaciones que por su complejidad lo ameriten. Se sugiere tomar en consideración algunos elementos del numeral 1 del artículo 107º del RCP. También se propone estructurar un sistema de monitoreo que permita asegurar la utilización del sistema de precalificación.

Con respecto a incorporar incentivos que permitan superar niveles de ejecución en los contratos, se sugiere evaluar una modificación a la normativa vigente.

Sub indicador 9(c) – Gestión de contratos

El propósito de este sub indicador es evaluar en qué medida la provisión de bienes, servicios u obras se realiza de acuerdo con el contrato en término de tiempo, calidad, costo y otras condiciones estipuladas para apoyar la provisión eficiente y eficaz de servicios públicos.

Criterio (a) Los contratos se implementan a tiempo.

Criterio (d) Las enmiendas al contrato se revisan, emiten y publican de manera oportuna.

Criterio (g) Los registros están completos y son accesibles de forma precisa y fácil en un solo archivo.

Brecha

En general podemos decir que este indicador se cumple parcialmente, por cuanto existen brechas que tienen que ver con:

- La imposibilidad de identificar la implementación a tiempo del contrato ya que las fechas de estos hitos no se registran actualmente en el sistema de información.

- La imposibilidad de revisión, emisión y publicación de las enmiendas, ya que el sistema de información no tiene la opción para hacer la distinción entre documentos con enmiendas o no.

- Los registros existentes en el sistema de información se encuentran dispuestos en forma de registros en una base de datos que haga más expeditas y accesible la búsqueda de la información requerida.

De acuerdo a la naturaleza de la brecha se ha estimado que el nivel de riesgo es del tipo 3.

Solución

Estas situaciones serán superadas una vez implementado el nuevo módulo de gestión de contratos durante el segundo semestre del año 2017. Además, se sugiere exigir a los compradores que registren cada una de las etapas del proceso de gestión de contratos en la plataforma; estandarización y modificaciones a los procedimientos en cada institución; y, un plan de difusión para poder implementar el nuevo módulo.

4.4 PILAR IV

Sub indicador 12(d) – Calificación y formación para llevar a cabo auditorías de adquisiciones

El objetivo de este sub indicador es verificar si existe un sistema para asegurar que los auditores que verifican cuestiones de adquisiciones reciban el entrenamiento adecuado o sean seleccionados siguiendo criterios que exijan que explícitamente demuestren suficientes conocimientos sobre el tema para llevar a cabo auditorías de adquisiciones de gran calidad, lo cual incluye auditorías de desempeño.

$$\text{Margen de error de estimación} = 1,96 * \left[\frac{(p * q)^{\frac{1}{2}}}{n} * \frac{m - n}{m - 1} \right]^{\frac{1}{2}}$$

Brecha

No existen cursos específicos para auditores en temas específicos de compras, y se comprueba que los entes contralores no reciben una capacitación focalizada y tampoco es una exigencia dentro de sus competencias. Otro hallazgo importante es que las áreas de auditoría no tienen los mismos rangos en los distintos servicios público, lo que contribuye a que se les dé distinto peso relativo a la labor que realizan.

De acuerdo a la naturaleza de la brecha se ha estimado que el nivel de riesgo es del tipo 2.

Solución

La DCCP podría impulsar con la CGR y el CAIGG el diseño, difusión e implementación de un programa de cursos específicos de capacitación de auditores (tanto internos como externos) para la fiscalización de las adquisiciones.

14(a) – Definición legal de las prácticas prohibidas, conflictos de intereses, y responsabilidades asociadas, rendición de cuentas y sanciones

Este sub indicador evalúa la existencia de disposiciones legales que definen las prácticas fraudulentas, corruptas y otras clases de prácticas prohibidas, y establecen las responsabilidades y sanciones para los empleados públicos, particulares o empresas involucrados en tales prácticas.

Criterio (c) El marco legal/regulatorio contempla una definición y disposiciones relacionadas con conflicto de intereses, incluyendo un “período de enfriamiento” para ex funcionarios públicos.

Brecha

El ordenamiento jurídico nacional no existe disposición alguna que prohíba la intervención en materia de adquisiciones a ex funcionarios públicos por un período de tiempo razonable después de haber dejado el cargo (cool off period).

De acuerdo a la naturaleza de la brecha se ha estimado que el nivel de riesgo es del tipo 1.

Solución

Una posible solución es realizar un cambio en la normativa que regula estos aspectos, posiblemente a nivel de reglamento o decreto.

14(f) – Mecanismo seguro para denunciar prácticas prohibidas o conductas faltas de ética

Este sub indicador evalúa lo siguiente: 1) si el país proporciona un sistema para reportar las prácticas fraudulentas, corruptas u otras prácticas prohibidas, así como la conducta falta de ética, y 2) si este sistema permite la confidencialidad y la protección de los denunciantes.

Criterio (a): Existe un sistema seguro, accesible y confidencial para la denuncia pública de casos de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas o conducta poco ética.

Brecha

En general los canales de denuncias solicitan el ingreso de los datos del denunciante, Por lo tanto, el hecho que el denunciado necesariamente pueda conocer la identidad del denunciante termina inhibiendo a los funcionarios que pretendan realizar dichas denuncias a futuro.

De acuerdo a la naturaleza de la brecha se ha estimado que el nivel de riesgo es del tipo 2.

Solución

Es necesario generar una iniciativa para desarrollar canales completamente anónimos o buscar mecanismos seguros para que los denunciantes puedan confiar en su protección.

4.5 ANÁLISIS DE LAS BRECHAS EN FUNCIÓN DEL RIESGO

El siguiente cuadro permite visualizar en forma resumida la distribución de riesgos entre los distintos pilares del sistema. Es evidente que los mayores riesgos se concentran en el Pilar II, donde se han identificado las mayores brechas del sistema.

Sub indicador	Nivel de Riesgo	Impedimentos	Iniciativas en curso
Pilar I			
1(d)	1	NO	NO
1(e)	1	NO	NO
1(i)	3	NO	NO
1(i)	2	NO	SI
2(b)	1	NO	NO
2(c)	1	NO	NO

Pilar II			
4(a)	3	NO	NO
4(b)	2	NO	NO
4(b)	3	NO	NO
5(a)	3	NO	NO
5(b)	3	NO	NO
5(c)	3	NO	NO
7(a)	2	NO	NO
8(b)	2	NO	NO
8(c)	3	NO	NO
Pilar III			
9(a)	1	NO	SI
9(b)	1	NO	NO
9(b)	1	NO	NO
9(c)	3	NO	SI
Pilar IV			
12(d)	2	NO	NO
14(a)	1	NO	NO
14(f)	2	NO	NO

Una primera observación que cabe realizar es que, de los 55 sub indicadores que se evalúan dentro de la metodología MAPS, el Sistema de Compras de Chile presenta brechas sustanciales en 22, de las cuales 8 representan un alto riesgo, mientras que 6 son de mediano riesgo y 8 de bajo riesgo.

En segundo lugar, una conclusión que puede derivarse es que las brechas de mayor riesgo se concentran en el Pilar II, por lo que las soluciones propuestas para reducir o cerrar dichas brechas deberían priorizarse en un Plan de Fortalecimiento.

También es relevante mencionar el hecho de que en tres de los casos ya existen iniciativas en marcha (una de alto Riesgo) que en el corto plazo permitirán eliminar o reducir sustancialmente la brecha identificada.

Finalmente, es importante destacar que no se ha detectado la existencia de impedimentos para la implementación de soluciones a las brechas identificadas, por lo tanto, en esta evaluación no se levantan red flags. En el caso particular de las brechas, que han sido caracterizadas como las de mayor riesgo para el sistema, se ha relevado que existe un consenso generalizado entre los principales stakeholders en la prioridad que deben tener las acciones tendientes a reducir los riesgos asociados con esas brechas. Por lo tanto, se considera que existen las condiciones institucionales y legales para adoptar las recomendaciones de solución; sobre todo las referidas a los riesgos nivel 3.



5. ANEXOS

ANEXO N°1

Anexo Metodológico

Métodos y fuentes para recolectar información

En la evaluación de MAPS 2017 se utilizaron indicadores cuya información se recopiló utilizando distintas fuentes:

- I. Datos provenientes de las transacciones registradas en www.mercadopublico.cl
- II. Registros administrativos
- III. Entrevistas
- IV. Encuestas ad-hoc

A continuación se detallan las principales consideraciones técnico-metodológicas de cada una de estas fuentes de información.

I. Datos provenientes de las transacciones registradas en www.mercadopublico.cl

Dado que las compras que se rigen por la LCP deben reflejarse en el sistema electrónico www.mercadopublico.cl, es posible obtener información utilizando consultas (queries) a la base de datos transaccional y al Data warehouse del Departamento de Estudios de ChileCompra.

Las principales características disponibles de las compras son:

- Identificación del comprador y del proveedor (a nivel de usuario y organización)
- Sector y tamaño del comprador y proveedor
- Procedimiento de compra utilizado (Convenio marco, licitación, trato directo)
- Orden de compra (OC) y valor de la misma (ID de la OC y valor monetario)
- Rubros de la compra (de acuerdo al Sistema de Codificación Común de las Naciones Unidas (UNCCS) para Bienes y Servicios)¹⁸⁸.

II. Registros administrativos

Se trata de informes que permiten responder las subsecciones de los indicadores de cada pilar. Algunos ejemplos de esto son:

- Informes del Observatorio ChileCompra
- Informe de auditoría de la Contraloría General de la República

III. Entrevistas

Las entrevistas (metodología de carácter cualitativo) fueron realizadas exclusivamente por los consultores nacionales de BID sin presencia de personas de ChileCompra o alguna otra parte que pudiera tener interés en el presente estudio.

El diseño de la muestra se basa en las consideraciones habituales de procesos cualitativos donde lo que se intenta maximizar es la elicitación de aspectos distintos, y no la consecución de acuerdos entre las distintas observaciones de la muestra, debido a que no se intenta realizar ninguna inferencia poblacional a partir de las mismas. Por lo anterior, en la mayoría de los casos la selección de entrevistados sobre el marco muestral de entrevistas obedeció a un criterio de inclusión forzosa y no aleatorio.

Se realizaron 17 entrevistas a diversos stakeholders del sistema de compra, dividido en las siguientes categorías:

1. Reguladores: 6
2. Académicos: 4
3. Sociedad civil: 4
4. Otros: 3

En particular, informantes de las siguientes instituciones fueron entrevistados:

- Contraloría General de la República
- Pontificia Universidad Católica de Chile
- Universidad de Chile
- Universidad Adolfo Ibañez
- Banco Mundial
- Tribunal de Compras y Contratación Pública
- Espacio Público
- Cámara de Comercio de Santiago (CCS)
- Miembros del Consejo de la Sociedad Civil de Chile Compra (COSOC)
- Ministerio de Hacienda
- Cenabast
- Segpres

IV. Encuestas ad-hoc a MAPS

Se diseñaron dos formularios de encuestas: uno para proveedores y otro para compradores. Ambos formularios se encuentran disponibles al final de esta sección.

La aplicación de las encuestas fue mediante envío de e-mail (es decir, on-line) utilizando la aplicación de formularios de Google.

Cada una de las preguntas en las encuestas tuvo un carácter obligatorio, lo que puede haber aumentado el grado de atrición de los encuestados.

Población objetivo de las encuestas: en ambos casos se trata de usuarios que se encuentran transando en el sistema electrónico www.mercadopublico.cl¹⁸⁸. En el caso de compradores, se consideró todos los sectores menos el correspondiente a municipios. En el caso de proveedores, se consideró a todos los proveedores transando, excepto a aquellos que exclusivamente transaban con municipios.

188. <http://www.un.org/es/procurement/info/unccs.shtml>

189. Compradores (proveedores) transando: compradores (proveedores) que han enviado (recibido) órdenes de compra y/o publicado (ofertado a) licitaciones, en los últimos 6 meses.

Marco muestral: en ambos casos, el marco muestral fue de carácter censal, esto es, se envió correos a todos los proveedores y compradores que clasificaron bajo la definición de la población objetivo descrita en el párrafo anterior. En el caso de proveedores el marco muestral contenía 67.726 registros. En el caso de compradores, el marco muestral contenía 12.944 registros. En consideración a lo anterior, las tasas de respuesta fueron de 0,5% y de 0,9% respectivamente, para proveedores y compradores.

El margen de error de la estimación para proporciones viene dado por:

Donde p y q representan la variancia de proporciones, m representa el universo y n la muestra lograda (observaciones)

Dado que no tenemos información previa de todas las variables que se intenta estimar, se asume una variación máxima, lo que ocurre cuando $p=q=0,5$ y que tiene como consecuencia que se requiera un mayor número de observaciones para cualquier nivel de error deseado (siendo la meta ex ante un margen igual o inferior 5%).

En consecuencia, para estimar el margen de error de las muestras obtenidas, se tiene lo siguiente:

Encuestas a Proveedores	Encuestas a Compradores
Universo: 67.726	Universo: 12.944
n= 782	n= 381
Margen de error: 3,46%	Margen de error: 4,95%

ANEXO N°2

Indicadores de la base de datos de chilecompra

Pilar- Subindicador- (Criterio)	Nombre- Formula de cálculo	Resultado			
			Facturas (a)	Pagadas a tiempo (b)	Porcentaje (a) / (b)
II- 4b-(b)	Facturas pagadas a tiempo. (Número de facturas pagadas a tiempo en el período/número de facturas pagadas en el período) x 100	2016			
		FFAA	70.764	69.673	98,46%
		Salud	1.027.428	467.020	45,46%
		Gob. Central	420.193	403.124	95,94%
		Total 2016	1.518.385	939.817	61,90%
		Total general	3.120.400	2.454.522	78,66%

II- 6a-(c)	Entidades contratantes con una función de adquisiciones designada y especializada en el Sistema de información (Número de entidades contratantes con una función de adquisiciones designada y especializada/ número total de entidades contratantes) x 100	Funciones	Total			
		Abogado	560			
		Auditor	335			
		Operador	2.370			
		Supervisor	2.857			
		Total	6.122			
Fuente: Elaboración propia en base a datos del sistema www.mercadopublico.cl						
Resultado: 100%						
II- 7a- (c)	Planes de adquisiciones publicados (Número de planes de adquisición publicados en el período/Número total de planes de adquisición requeridos) x 100	Subsector				
		Año	Instituciones	FFAA	Gobierno Central	Total
		2016	Cantidad con planes publicados	12 8 (66,7%)	489 430 (87,9%)	501 438 (82,4%)
		2014	Cantidad con planes publicados	12 8 (66,7%)	489 430 (87,9%)	501 351 (70,0%)
		Fuente: Elaboración propia en base a datos de aplicación de planes de compra				
	7(a) Criterio de evaluación (c): Información de adquisiciones clave publicada junto con el ciclo de adquisiciones (en porcentaje del número total de contratos): Invitaciones a presentar ofertas (en porcentaje del número total de contratos); adjudicaciones de contratos (propósito, proveedor, valor, variaciones/enmiendas); detalles relacionados con la implementación de los contratos (hitos, finalización y pago); estadísticas anuales de adquisiciones. Fuente: Portal centralizado en línea.	No se cuenta con la información				

	7(a) Criterio de evaluación (c): Decisiones de apelaciones presentadas dentro de los plazos especificados en la ley (en porcentaje). Fuente: Portal centralizado en línea.	No se cuenta con la información																					
II-7b-(a)	(Número de ofertas presentadas en línea por micro, pequeñas y medianas empresas / Número total de ofertas presentadas en línea) x 100	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Etiquetas de fila</th> <th>Cuenta de tamaño</th> <th>Suma Nro de ofertas presentadas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Grande</td> <td>591</td> <td>8263</td> </tr> <tr> <td>Mediana</td> <td>750</td> <td>6223</td> </tr> <tr> <td>Micro</td> <td>4310</td> <td>24164</td> </tr> <tr> <td>Pequeña</td> <td>2395</td> <td>17850</td> </tr> <tr> <td>Sin dato</td> <td>15</td> <td>34</td> </tr> <tr> <td>Total general</td> <td>8061</td> <td>56534</td> </tr> </tbody> </table>	Etiquetas de fila	Cuenta de tamaño	Suma Nro de ofertas presentadas	Grande	591	8263	Mediana	750	6223	Micro	4310	24164	Pequeña	2395	17850	Sin dato	15	34	Total general	8061	56534
Etiquetas de fila	Cuenta de tamaño	Suma Nro de ofertas presentadas																					
Grande	591	8263																					
Mediana	750	6223																					
Micro	4310	24164																					
Pequeña	2395	17850																					
Sin dato	15	34																					
Total general	8061	56534																					
II-7c-(d)	Número total de los contratos.	Para este indicador se puede obtener número de licitaciones u órdenes de compras, pero no estrictamente de los contratos, ya que el sistema de información no registra esa etapa.																					
	Valor total de los contratos.	Para este indicador se puede obtener número de licitaciones u órdenes de compras, pero no estrictamente de los contratos, ya que el sistema de información no registra esa etapa.																					
	Adquisiciones públicas como proporción de los gastos del gobierno y como proporción del PIB.	Resultado: 12,5%																					
	Valor total de los contratos adjudicados a través de métodos competitivos en el año fiscal más reciente. ³²	Para este indicador se puede obtener número de licitaciones u órdenes de compras, pero no estrictamente de los contratos, ya que el sistema de información no registra esa etapa.																					
III-9c-(g)	Proporción de contratos con registros y bases de datos completos y correctos.	No hay un sistema de información de gestión de contratos, por lo que esta información no se pudo obtener.																					
IV-13a-(c)	(Porcentaje de actos impugnados según etapa del proceso de compras. Número de apelaciones en la etapa de resolución de adjudicación/ Número total de impugnaciones ingresadas) x 100	Información del 2010 al 2016 Resultado: 59%																					

IV- 13b- (e)	Apelaciones resueltas dentro del plazo especificado en la ley/fuera de este plazo/sin resolver (número total y en porcentaje).	Esta información no se encuentra sistematizada, sin embargo, por cada causa se podría extraer manualmente.
IV-13c-(e)	Proporción de decisiones de apelaciones publicadas en una plataforma central en línea dentro de los plazos especificados por la ley (en porcentaje). Fuente: Portal en línea centralizado.	La información que publica el TCP en su página web es la siguiente: - Sentencias Ejecutoriadas desde el año 2005 hasta el año 2015 - Información de causas ingresadas desde el año 2008 (respecto de las causas ingresadas en los años 2005, 2006 y 2007 sólo se publican aquéllas que tienen resoluciones, trámites o escritos posteriores al 20 de abril de 2009 y sólo a partir de esa fecha. En relación a las causas iniciadas el año 2008 y terminadas ese mismo año, sólo se publica la resolución final) Como se señaló en el sub indicador 1(h) criterio (e) los escritos presentados por las partes y las resoluciones que sobre ellos recaen son publicadas el mismo día que se dicta la resolución

ANEXO N°3

Resultado de Encuestas

Encuesta a Proveedores

En el contexto de la evaluación piloto del sistema de compras públicas bajo la metodología internacional MAPS (Methodology for Assessing Procurement System), le agradecemos contestar la siguiente encuesta desarrollada por la Dirección ChileCompra con el apoyo del Banco Interamericano del Desarrollo (BID).

Chile es el único país de América que participa de esta evaluación internacional en la que se mide la calidad y eficiencia del sistema nacional de adquisiciones públicas.

Gracias a esta encuesta se podrá elaborar un diagnóstico de algunas de las variables de MAPS, metodología desarrollada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y bancos multilaterales. La herramienta es participativa y contempla también el levantamiento de información a través de entrevistas y encuestas a usuarios compradores y proveedores del sistema de compras públicas así como a actores relevantes de organismos fiscalizadores, autoridades y de la sociedad civil.

Los resultados serán usados sólo con fines estadísticos.
Le agradecemos su colaboración,
Atentamente
Dirección ChileCompra

*Obligatorio

1. Dirección de correo electrónico *

2. ¿Qué tan fácil es conocer las oportunidades de negocios a través de www.mercadopublico.cl? *

Marca solo un óvalo.

- Muy fácil
- Fácil
- Difícil
- Muy difícil

3. ¿Qué tan fácil es ofertar a las oportunidades de negocios a través de www.mercadopublico.cl? * Marca solo un óvalo.

- Muy fácil
- Fácil
- Difícil
- Muy difícil

4. Usando notas de 1 a 7 (igual que en el colegio), donde 1 es "nada transparente" y 7 "muy transparente", ¿Cómo evalúa usted el nivel de transparencia del Sistema de Compras Públicas? * Marca solo un óvalo.

- 1 Nada transparente
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7 Muy transparente

5. Usando notas de 1 a 7 , donde 1 es "muy difícil" y 7 "muy fácil", ¿Considera que puede acceder a la información necesaria para participar de las compras públicas de www.mercadopublico.cl en forma oportuna? * Marca solo un óvalo.

- 1 Es muy difícil obtener la información necesaria
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7 Es muy fácil obtener la información necesaria

6. Usando notas de 1 a 7, donde 1 es "nada relevante" y 7 "muy relevante", ¿Cómo evalúa la relevancia de la información que le ofrece ChileCompra? * Marca solo un óvalo.

- 1 Nada relevante
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7 Muy relevante

7. Usando notas de 1 a 7, donde 1 es "muy mal" y 7 "muy bien", ¿Cómo evalúa usted la eficacia de las medidas para prevenir, detectar y penalizar la corrupción en las contrataciones públicas? * Marca solo un óvalo.

- 1 Nada relevante
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7 Muy relevante

8. En general, ¿usted diría que las especificaciones de los bienes/servicios solicitados por los compradores públicos se describen con claridad suficiente para elaborar una oferta adecuada? * Marca solo un óvalo.

- Nunca
- Casi nunca
- Casi siempre
- Siempre

9. En general ¿usted diría que los productos esperados en los contratos se describen con claridad por parte de los compradores públicos? * Marca solo un óvalo.

- Nunca
- Casi nunca
- Casi siempre
- Siempre

10. En general ¿se respetan las condiciones contractuales estipuladas en las bases de licitación y/o en el contrato? * Marca solo un óvalo.

- Nunca
- Casi nunca
- Casi siempre
- Siempre

11. En general ¿se respetan las condiciones estipuladas en las bases de licitación y/o contratos respecto al procesamiento oportuno de facturas y pagos? * Marca solo un óvalo.

- Nunca
 Casi nunca
 Casi siempre
 Siempre

12. De acuerdo a su experiencia personal, ¿considera que existen restricciones importantes para el acceso de los proveedores al mercado de las compras públicas? * Marca solo un óvalo.

- Sí
 No

13. La siguiente sección trata de las restricciones existentes en el mercado de compras públicas. Por favor conteste en cada caso, si considera o no que existen restricciones: * Marca solo un óvalo por fila.

	Sí	No
¿Existen restricciones en el acceso al crédito?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
¿Son los contratos razonables y equilibrados?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
¿Existen mecanismos eficaces de resolución de conflictos?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
¿Cree que existen otras restricciones importantes además de las señaladas?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14. ¿Existen en su organización medidas internas de cumplimiento u otras que promuevan la integridad y la conducta ética del personal? * Marca solo un óvalo.

- Sí
 No
 No, pero están trabajando en implementar medidas
 No, sabe

15. ¿Sabe si existen algunos canales o vías para que usted pueda participar aportando comentarios o sugerencias sobre el sistema de compras públicas? * Marca solo un óvalo.

- Sí sabe
 No sabe

16. ¿Ha participado en alguna instancia, invitado por el gobierno, en una consulta respecto del sistema de compras públicas? * Marca solo un óvalo.

- Sí
 No
 No recuerda

17. Por favor conteste en cada caso según corresponda: * Marca solo un óvalo por fila.

	Hombre	Mujer	No sabe	No aplica / no corresponde (persona natural)
Me podría decir si el gerente general de la empresa es:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Me podría decir si el representante legal de la empresa es:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Usted diría que el 50% o más de la propiedad de la empresa está en manos de:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

18. ¿Ha utilizado alguna vez el sistema de impugnaciones y/o apelaciones (Tribunal de Compras Públicas)? * Marca solo un óvalo.

- Sí
 No

19. ¿Considera que las decisiones sobre apelaciones asociadas al Tribunal de Contratación Pública son consistentes (esto es, están bien fundadas en normas, evidencias)? * Marca solo un óvalo.

- 1 No son consistentes
 2
 3
 4
 5
 6
 7 Son consistentes

20. ¿Considera que el sistema de impugnaciones y apelaciones asociadas al Tribunal de Contratación Pública es confiable, esto es, que sus decisiones son equilibradas y no sesgadas? * Marca solo un óvalo.

- 1 No son equilibradas y son sesgadas
 2
 3
 4
 5
 6
 7 Son equilibradas y no son sesgadas

Resultado Encuesta Proveedores (se muestran solo los resultados atingentes al MAPS)

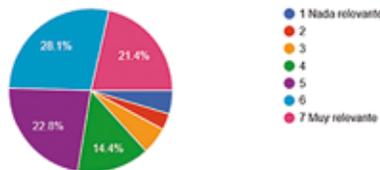
Pregunta N°3

¿Qué tan fácil es conocer las oportunidades de negocios a través de www.mercadopublico.cl?
(779 respuestas)



Pregunta N°6

Usando notas de 1 a 7, donde 1 es "nada relevante" y 7 "muy relevante", ¿Cómo evalúa la relevancia de la información que le ofrece ChileCompra?
(779 respuestas)



Pregunta N°7

Usando notas de 1 a 7, donde 1 es "muy mal" y 7 "muy bien", ¿Cómo evalúa usted la eficacia de las medidas para prevenir, detectar y penalizar la corrupción en las contrataciones públicas?
(782 respuestas)



Pregunta N°10

En general ¿se respetan las condiciones estipuladas en las bases de licitación y/o contratos respecto al procesamiento oportuno de facturas y pagos?

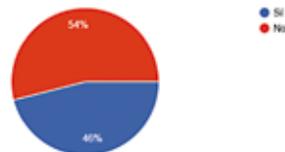
(776 respuestas)



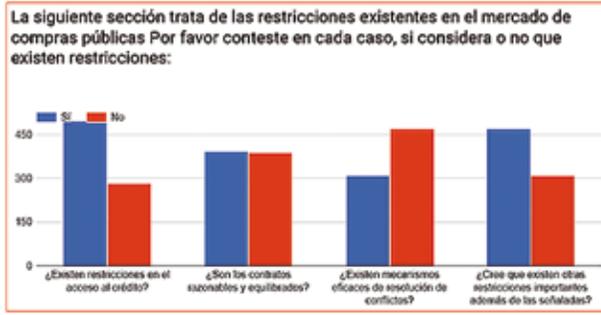
Pregunta N°12

De acuerdo a su experiencia personal, ¿considera que existen restricciones importantes para el acceso de los proveedores al mercado de las compras públicas?

(778 respuestas)

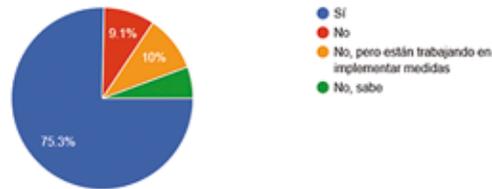


Pregunta N°13



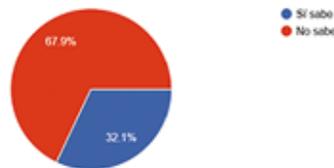
Pregunta N°14

¿Existen en su organización medidas internas de cumplimiento u otras que promuevan la integridad y la conducta ética del personal?
(782 respuestas)



Pregunta N°15

¿Sabe si existen algunos canales o vías para que usted pueda participar aportando comentarios o sugerencias sobre el sistema de compras públicas?
(780 respuestas)



Pregunta N°16

¿Ha participado en alguna instancia, invitado por el gobierno, en una consulta respecto del sistema de compras públicas?
(777 respuestas)



Pregunta N°20



ENCUESTA COMPRADORES

Evaluación del Sistema de Compras Públicas

En el contexto de la evaluación piloto del sistema de compras públicas bajo la metodología internacional MAPS (Methodology for Assessing Procurement System), le agradecemos contestar la siguiente encuesta desarrollada por la Dirección ChileCompra con el apoyo del Banco Interamericano del Desarrollo (BID).

Chile es el único país de América que participa de esta evaluación internacional en la que se mide la calidad y eficiencia del sistema nacional de adquisiciones públicas.

Gracias a esta encuesta se podrá elaborar un diagnóstico de algunas de las variables de MAPS, metodología desarrollada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y bancos multilaterales. La herramienta es participativa y contempla también el levantamiento de información a través de entrevistas y encuestas a usuarios compradores y proveedores del sistema de compras públicas así como a actores relevantes de organismos fiscalizadores, autoridades y de la sociedad civil.

Los resultados serán usados sólo con fines estadísticos.

Le agradecemos su colaboración,

Atentamente

Dirección ChileCompra



*Obligatorio

1. Dirección de correo electrónico *

2. En aquellas compras que lo requieren (por la complejidad o altos montos involucrados), ¿con qué frecuencia se utiliza la investigación de mercado o consultas al mercado como guía para realizar compras? * Marca solo un óvalo.

- Nunca
- Casi Nunca
- Casi siempre
- Siempre

3. Y en particular, cuando debe hacer compras complejas o de altos montos, con qué frecuencia se utiliza la investigación de mercado para determinar lo siguiente: * Marca solo un óvalo por fila.

	Nunca	Casi nunca	Casi siempre	Siempre
Capacidad de respuesta del mercado (por ejemplo para saber si existen proveedores que entreguen los bienes o servicios requeridos)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Precio del bien o servicio	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Enfoque de la compra (se solicitará una solución fija o se admiten diferentes soluciones, los proveedores compiten por precio o por calidad y servicio)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
La modalidad de compra (Licitación, trato directo, convenio marco)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

4. ¿Con qué frecuencia los requirentes de las compras de su institución participan en el proceso de compra (por ejemplo, en la definición de requerimientos, modalidad de compra, etc.)? * Marca solo un óvalo.

- Nunca
- Casi Nunca
- Casi siempre
- Siempre

5. Los requerimientos de compra que usted recibe, ¿son suficientemente claros y completos para permitir la elaboración de bases de adquisición (determinación de criterios de evaluación, cláusulas, objetivos de la compra, modalidad de compra)?

*Marca solo un óvalo.

- Nunca
- Casi Nunca
- Casi siempre
- Siempre

6. Los requerimientos de compra que usted recibe de su institución ¿son suficientemente claros y completos para permitir la realización de estudios o consultas al mercado cuando así lo requiere? * Marca solo un óvalo.

- Nunca
- Casi Nunca
- Casi siempre
- Siempre

7. ¿Cuáles de los siguientes tipos de investigación o consultas de mercado ha realizado en los últimos 12 meses? *

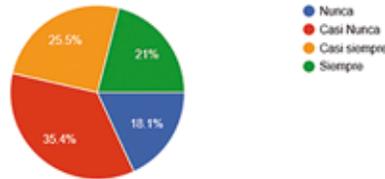
Selecciona todas las opciones que correspondan.

- 1. RFIs o consultas al mercado o la industria (a través de www.mercadopublico.cl)
- 2. Preguntar o ponerse en contacto con otros compradores expertos en la materia
- 3. Preguntar o ponerse en contacto con expertos o conocedores de la industria de la que trata la compra
- 4. Comprar una consultoría de estudio de mercado
- 5. Revisar los resultados de investigaciones de mercado recientes (propias o de otras instituciones).
- 6. Consultar la base de datos de compras (internas o externas como Mercado Público o Analiza, etc.)
- 7. Revisar catálogos u otras publicaciones de productos, publicadas por fabricantes o distribuidores disponibles en línea.
- 8. Realizar reuniones de intercambio con proveedores para involucrar a los posibles oferentes antes del proceso de adquisición.
- 9. Ninguna
- 10. Otros:

Resultado Encuesta Compradores (se muestran solo resultados atingentes al MAPS)

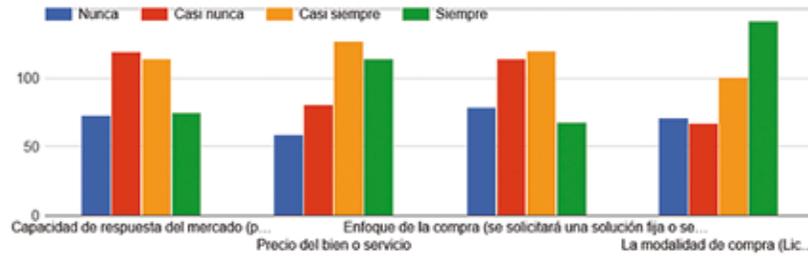
Pregunta N°2

En aquellas compras que lo requieren (por la complejidad o altos montos involucrados), ¿con qué frecuencia se utiliza la investigación de mercado o consultas al mercado como guía para realizar compras?
(381 respuestas)



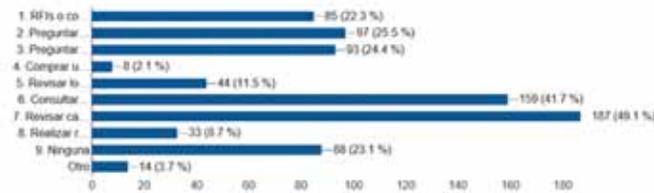
Pregunta N°3

Y en particular, cuando debe hacer compras complejas o de altos montos, con qué frecuencia se utiliza la investigación de mercado para determinar lo siguiente:



Pregunta N°7

¿Cuáles de los siguientes tipos de investigación o consultas de mercado ha realizado en los últimos 12 meses?
(381 respuestas)



ANEXO N°4

Resultado Consulta Pública Documento Borrador

El borrador del informe final de evaluación MAPS fue dispuesto a consulta pública¹⁹⁰ entre los días 9 y 24 de mayo de 2017. En este proceso de consulta se recibieron observaciones de dos organismos públicos: Contraloría General de la República y Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, las cuales se detallan a continuación.

Análisis del Contexto País

- No se reciben observaciones -

Pilar I. Marco legal, regulatorio y de políticas

Indicador 1. El marco legal del sistema de compras y contrataciones públicas cumple con las normas acordadas y las obligaciones aplicables.

1(a) - Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio

- No se reciben observaciones -

1(b) - Procedimientos usados para las adquisiciones

- No se reciben observaciones -

1(c) - Reglas de publicidad y plazos

- No se reciben observaciones -

1(d) - Reglas de participación

- No se reciben observaciones -

1(e) - Documentación de adquisiciones y especificaciones técnicas

- No se reciben observaciones -

1(f) - Criterios de evaluación y adjudicación

- No se reciben observaciones -

190. <http://pac.chilecompra.cl/consultas-ciudadanas-virtuales/consulta-p%C3%BAblica-evaluaci%C3%B3n-del-sistema-de-compras-p%C3%BAblicas>

1(g) - Presentación, recepción y apertura de ofertas

- No se reciben observaciones -

1(h) - Derecho a impugnación y apelación

- No se reciben observaciones -

1(i) - Gestión de contratos

- No se reciben observaciones -

1(j) - Adquisiciones electrónicas (e-procurement)

- No se reciben observaciones -

1(k) - Normas para la salvaguarda de registros, documentos y datos electrónicos

- No se reciben observaciones -

1(l) - Principios del sistema de compras públicas en la legislación especializada

- No se reciben observaciones -

Indicador 2. Reglamentos y herramientas en apoyo de la implementación del marco legal.

2(a) - Implementación de normas que definen procesos y procedimientos

- No se reciben observaciones -

2(b) - Documentos modelo de adquisiciones para bienes, obras y servicios

- No se reciben observaciones -

2(c) - Condiciones contractuales estándar

- No se reciben observaciones -

2(d) - Guía o Manual del Usuario para entidades contratantes

- No se reciben observaciones -

Indicador 3. El marco legal refleja los objetivos de política secundarios del país y las obligaciones internacionales.

3(a) - Adquisiciones públicas sostenibles (SPP)

- No se reciben observaciones -

3(b) - Obligaciones derivadas de acuerdos internacionales

- No se reciben observaciones -

Pilar II. Marco institucional y capacidad de gestión

Indicador 4. El sistema de compras públicas se encuentra bien integrado y es parte del sistema de gestión de las finanzas públicas.

4(a) - Planificación de adquisiciones y el ciclo del presupuesto

- No se reciben observaciones -

4(b) - Procedimientos financieros y el ciclo de adquisiciones

- No se reciben observaciones -

Indicador 5. El país tiene una institución encargada de la función normativa/regulatoria.

5(a) - Estatus y base jurídica de la función normativa/regulatoria

OBSREVACIÓN 1: Metodológicamente, el nombre del subindicador no representa del todo lo señalado en el criterio; lo que podría dejar espacios para interpretaciones imprecisas respecto del rol de la CGR en materia normativa y regulatoria, especialmente según lo comentado en el resumen ejecutivo.

Así, se podría precisar que la función no se encuentra claramente asignada dentro del Gobierno, sin perjuicio de la labor que realizan organismos autónomos como la CGR.

Este comentario es aplicable del mismo modo al subindicador 5(b)

5(b) - Responsabilidades de la función normativa/regulatoria

OBSERVACIÓN 1: La CGR según lo establecido en su Ley Orgánica, Art. 143 letra. c elabora anualmente en su Cuenta Pública una reseña de las principales dudas y dificultades que se han suscitado con motivo de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, pudiendo sugerir modificaciones para el mejor y más expedito funcionamiento de la Administración.

Adicionalmente, durante el 2016 se ha creado una Unidad de Estudios Legislativos que busca apoyar la tramitación de modificaciones normativas a materias de competencia de la CGR.

5(c) - Organización, financiamiento, personal y nivel de independencia y autoridad

- No se reciben observaciones -

5(d) - Evitar los conflictos de intereses

- No se reciben observaciones -

Indicador 6. Las entidades contratantes y sus mandatos están claramente definidos.

6(a) - Definición, responsabilidades y poderes formales de las entidades contratantes

- No se reciben observaciones -

6(b) - Organismo centralizado de adquisiciones

- No se reciben observaciones -

Indicador 7 - Las adquisiciones públicas se encuentran insertas en un sistema de información eficiente.

7(a) - Publicación de información sobre adquisiciones públicas con el apoyo de la tecnología de la información

- No se reciben observaciones -

7(b) - Uso de adquisiciones electrónicas

- No se reciben observaciones -

7(c) - Estrategias para la gestión de los datos de adquisiciones

- No se reciben observaciones -

Indicador 8. El sistema de compras públicas tiene una gran capacidad para desarrollarse y mejorar.

8(a) - Formación, asesoramiento y asistencia

- No se reciben observaciones -

8(b) - Reconocimiento de las adquisiciones como una profesión

- No se reciben observaciones -

8(c) - Supervisión del desempeño para mejorar el sistema

- No se reciben observaciones -

Pilar III. Operaciones de adquisiciones públicas y prácticas de mercado

Indicador 9. Las prácticas de adquisiciones públicas alcanzan los objetivos establecidos.

9(a) - Planeación

- No se reciben observaciones -

9(b) - Selección y contratación

- No se reciben observaciones -

9(c) - Gestión de contratos

- No se reciben observaciones -

Indicador 10. El mercado de adquisiciones públicas es completamente funcional.

10(a) - Diálogo y alianzas entre el sector público y privado

- No se reciben observaciones -

10(b) - Organización del sector privado y acceso al mercado de adquisiciones públicas

- No se reciben observaciones -

10(c) - Sectores clave y estrategias sectoriales

- No se reciben observaciones -

Pilar IV. Rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de compras públicas

Indicador 11. La transparencia y el compromiso de la sociedad civil fomentan la integridad en las adquisiciones públicas.

11(a) - Un entorno propicio para la consulta pública y el monitoreo

- No se reciben observaciones -

11(b) - Acceso adecuado y oportuno a la información por parte del público

- No se reciben observaciones -

11(c) - Participación directa de la sociedad civil

- No se reciben observaciones -

Indicador 12. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría.

12 (a) - Marco legal, organización y procedimientos del sistema de control

OBSERVACIÓN 1:

1.- En el informe se señala que "Las auditorías internas se basan en la aplicación del Marco COSO versión 2013, emitido por la Organización COSO, que realiza el aseguramiento al sistema de control interno en base a dicho Marco. El control interno es un proceso llevado a cabo por el Jefe de Servicio, el equipo directivo y el resto de los funcionarios de una organización, diseñado para proporcionar un grado de aseguramiento razonable en cuanto a la consecución de objetivos relativos a las operaciones, a la información y al cumplimiento".

En relación con lo descrito, se aclara que los trabajos de auditorías internas en el sector público se realizan de acuerdo a Normas Nacionales e Internacionales de Auditoría Interna, tales como las emitidas por el Colegio de Contadores de Chile (COMAIG) y The Institute of Internal Auditors (THEIIA).

Distinto es que existe una (1) actividad de auditoría interna (trabajo) que evalúa el Sistema de Control Interno en base a COSO 2013.

2.- En el informe se señala que "El Sistema del país contempla mecanismos de control/auditoría internos y funciones que aseguren la supervisión adecuada de las adquisiciones, lo cual incluye informar a la administración acerca del cumplimiento, y de la eficacia y eficiencia de las operaciones de adquisiciones.

Para que un organismo público entre en un proceso de auditoría de compras, debe haber declarado dentro de su matriz de riesgos que su proceso de compras es riesgoso; también, uno de los organismos contralores puede solicitar una auditoría de oficio por antecedente(s) con los que cuente. En estos casos, se emite un Informe de Auditoría el cual contiene entre otras cosas los hallazgos, recomendaciones, acciones preventivas y correctivas a implementar para subsanar las deficiencias, este Informe es comprometido con el Jefe Superior del Servicio, quien debe proporcionar todos los recursos para llevar a cabo esta función y cumplir con los compromisos".

En relación con lo descrito, se aclara que todos los organismos públicos en el actual Gobierno, deben auditar el proceso de compras desde el punto de vista de auditoría interna, según Normas Nacionales e Internacionales de Auditoría Interna. No depende de la Matriz de Riesgos de la Organización.

Los auditores internos de los Servicios de la Administración Central, realizan anualmente una auditoría al Proceso de Compras Públicas. Los resultados son enviados a las autoridades para que tomen medidas preventivas/correctivas, las que son objeto de seguimiento. Esta actividad de auditoría es un requisito contenido en el Objetivo Gubernamental N° 1: Aseguramiento de la Probidad Administrativa y la Transparencia., aprobado por el Instructivo Gabinete Presidencial N° 369, que define los Objetivos Gubernamentales para el periodo 2015-2018.

3.- En el informe se señala que "... el CAIGG actúa como observador interno y apoya la gestión procedimental del sistema de compras en cada uno de los servicios, además de ser el órgano centralizador de las matrices de riesgo..."

En relación con lo descrito, se aclara que el CAIGG tiene un rol de asesor en esta materia, tanto para los auditores internos como para las autoridades. A través de actividades tales como; formular programas globales de auditoría con procedimientos, identificar riesgos, banderas rojas y retroalimentar técnicamente a los auditores. También informa a las autoridades de los principales hallazgos y analiza los planes de acción propuestos por la Administración.

12(b) - Coordinación de los controles y auditorías de las adquisiciones públicas

OBSERVACIÓN 1: En el informe se señala que “... En el caso de auditoría internas, se priorizan aquellas que en la matriz de riesgo resulten ser críticas, según las entrevistas realizadas a algunos compradores señalan que la materia de compras públicas la mayoría de las veces se encuentra dentro de los procesos administrativos críticos de las instituciones..”

En relación con lo descrito, se aclara que tal como se señaló, en materia de auditorías a las Compras Públicas no se utiliza la Matriz de Riesgos para priorizar la auditoría a ese proceso.

Los auditores internos de los Servicios de la Administración Central, deben realizar anualmente una auditoría al Proceso de Compras Públicas. Los resultados son enviados a las autoridades para que tomen medidas preventivas/correctivas, las que son objeto de seguimiento. Esta actividad de auditoría es un requisito contenido en el Objetivo Gubernamental N° 1: Aseguramiento de la Probidad Administrativa y la Transparencia., aprobado por el Instructivo Gabinete Presidencial N° 369, que define los Objetivos Gubernamentales para el periodo 2015-2018.

12(c) - Aplicación y seguimiento de las conclusiones y recomendaciones

OBSERVACIÓN 1: En el informe se señala que “En el caso del CAIGG, los servicios deben reportar según la periodicidad definida por esta entidad. En caso de recoger observaciones, es esta entidad la que determina el plazo que tendrán los servicios para atender las recomendaciones, las que por lo general deben ser atendidas en los reportes siguientes”.

En relación con lo descrito se aclara que, en caso de existir observaciones o hallazgos, cada institución debe generar y comprometer un plan de acción con las medidas correctivas/preventivas necesarias, que incluye, responsables, plazos y medidas específicas. El CAIGG exige que esto se cumpla y solicita además del informe de auditoría, el plan de acción y e, informe de seguimiento que debe realizar la unidad de auditoría de cada Servicio, para verificar la implementación de tales medidas correctivas y preventivas.

12(d) - Calificación y formación para llevar a cabo auditorías de adquisiciones

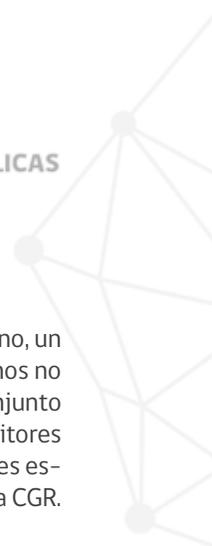
OBSERVACIÓN 1: Se menciona como brecha sustantiva la inexistencia “de cursos específicos para auditores que fiscalicen las adquisiciones, por lo que los entes contralores no reciben una capacitación focalizada y que sea una exigencia dentro de sus competencias”.

Esta brecha es discutible, al menos en lo que respecta a la CGR toda vez que existen procesos especialmente orientados a los fiscalizadores:

- Módulo de Compras Públicas en la Inducción de todos los nuevos fiscalizadores.
- Curso internacional “Auditoría a los Procesos de Adquisiciones”, impartido de manera virtual a auditores de la CGR-Chile a través del Comité de Creación de Capacidades de la OLACEFS (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores).
- La Unidad Técnica de Control Externo provee a los fiscalizadores de reportes analíticos específicos (como por ejemplo, actualizaciones normativas) previo a cada auditoría.

Lo anterior no obsta que el curso pueda ser potenciado o mejorado con aportes de la DCCP, y esto pueda perfeccionar las capacidades de los fiscalizadores de este ente de control.

OBSERVACIÓN 2: En el informe se señala como Brecha Sustantiva que “No existen cursos específicos para auditores que fiscalicen las adquisiciones por lo que los entes contralores no reciben una capacitación focalizada y que sea una exigencia dentro de sus competencias”. Por su parte, en Soluciones Posibles se señala que “La DCCP podría impulsar con la CGR y el CAIGG el diseño, difusión e implementación de un programa de cursos específicos de capacitación de auditores (tanto



internos como externos) para la fiscalización de las adquisiciones."

En relación con lo descrito se aclara que esta actividad no se estima necesaria, dado que existe en el actual Gobierno, un programa global para auditar el proceso de compras desde el punto de vista de auditoría interna, (los auditores internos no fiscalizan) según Normas Nacionales e Internacionales de Auditoría Interna. Este es actualizado todos los años en conjunto con ChileCompra. El programa contiene los objetivos, riesgos, procedimientos y normativas específicas que los auditores deben conocer y poner en práctica al auditar este proceso. Otra cosa es que ChileCompra podría realizar capacitaciones específicas, sobre la reglamentación y normativa de Compras Públicas a los auditores internos y a los fiscalizadores de la CGR.

Indicador 13. Los mecanismos de apelaciones de adquisiciones son eficaces y eficientes.

13(a) - Proceso de impugnaciones y apelaciones

- No se reciben observaciones -

13 (b) - Independencia y capacidad del órgano de apelaciones

- No se reciben observaciones -

13(c) - Las decisiones del ente de apelaciones

- No se reciben observaciones -

Indicador 14. En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción.

14(a) - Definición legal de las prácticas prohibidas, conflictos de intereses, y responsabilidades asociadas, rendición de cuentas y sanciones

- No se reciben observaciones -

14(b) - Disposiciones sobre prácticas prohibidas en los documentos de adquisiciones

- No se reciben observaciones -

14(c) - Sanciones eficaces y sistemas de cumplimiento de la ley

- No se reciben observaciones -

14(d) - Marco anticorrupción y capacitación en integridad

- No se reciben observaciones -

14 (e) - Apoyo de las partes interesadas para fortalecer la integridad en las adquisiciones

- No se reciben observaciones -

- 14(f) - Mecanismo seguro para denunciar prácticas prohibidas o conductas faltas de ética
 - No se reciben observaciones -
- 14(g) - Códigos de conducta/códigos de ética y normas de divulgación de información financiera
 - No se reciben observaciones -

Observaciones Generales

OBSERVACIÓN 1: De acuerdo al contenido del informe, el CAIGG estima que en el punto 6. RESULTADOS PILAR IV: RENDICIÓN DE CUENTAS, INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS, entre las fortalezas más destacadas de este Pilar asociadas al cumplimiento se debería incluir aspectos relacionados con que:

Los auditores internos de los Servicios de la Administración Central, realizan anualmente una auditoría al Proceso de Compras Públicas. Los resultados son enviados a las autoridades para que tomen medidas preventivas/correctivas, las que son objeto de seguimiento. Esta actividad de auditoría es un requisito contenido en el Objetivo Gubernamental N° 1, aprobado por el Instructivo Gabinete Presidencial N° 369, que define los Objetivos Gubernamentales para el periodo 2015-2018.



www.chilecompra.cl