



PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

**ESTUDIO DE ALINEAMIENTO DE LAS MEJORES
PRÁCTICAS PARA CHILECOMPRA
AGOSTO DE 2017**



ESTUDIO REALIZADO POR
PAOLA BORDÓN TAPIA
ENTRE MARZO Y AGOSTO DE 2017

ESTUDIO CONTRATADO MEDIANTE:
RES. EXENTA N° 100-B, 15 MARZO 2017



Tabla de Contenidos

Resumen Ejecutivo	5
1 Introducción	11
2 El Sistema de Compras y Contratación Pública en Chile	12
2.1 Antecedentes.....	12
2.2 La Ley Nº 19.886.	13
2.3 Configuración Actual del Sistema de Compras Públicas.....	18
3 El problema de agencia de los agentes en las compras públicas	23
3.1 Asimetrías de información y el problema de agencia.....	23
3.2 Modelo simple de relación de agente-principal en las compras públicas.....	25
4 Responsabilidad y Rendición de Cuentas en las Compras Públicas	30
4.1 Accountability y el problema de agencia.....	30
4.2 Controlando el problema de agencia.....	32
5 Comportamiento e incentivos de los agentes en las compras públicas	38
5.1 Incentivos de los agentes en las compras públicas.....	38
5.2 Incentivos de los agentes indirectos en las compras públicas.....	46
5.3 Relaciones e incentivos de los agentes en las compras públicas.....	49
6 Recomendaciones para la Mejora de la Eficiencia del Sistema de Compras Públicas .	51
6.1 Propuesta 1: Posibilitar traspasos en el presupuesto para fomentar el ahorro real en los gastos corrientes de las compras públicas.....	51
6.2 Propuesta 2: Aumentar las exenciones de auditoría ex-ante para compras públicas.....	63
6.3 Propuesta 3: Creación de una carrera de desarrollo profesional sobre adquisiciones públicas.....	71
6.4 Propuesta 4: Instalar la práctica de realizar adquisiciones conjuntas a través de diversos mandatarios.....	77
6.5 Propuesta 5: Crear roles de gestores de categoría y peritos de adquisiciones.....	82
6.6 Propuesta 6: Vincular la planificación de las adquisiciones con el control de la ejecución presupuestaria.....	85
6.7 Propuesta 7: Fomentar la práctica de realizar consultas al mercado.....	88
6.8 Propuesta 8: Incorporar nuevos procedimientos administrativos de adquisición.....	92
6.9 Propuesta 9: Definir las reglas para aceptar ajustes de contratos durante su ejecución.....	96
6.10 Propuesta 10: Fomentar la aplicación del principio de buena fe y sanciones por su infracción.	99

7	Plan de Trabajo	102
7.1	Propuestas sustanciales para la mejora de la eficiencia en el sistema de compras públicas...	102
7.2	Propuestas complementarias para la mejora de eficiencia del sistema de compras públicas.	103
8	Conclusiones	105
9	Referencias	107

Resumen Ejecutivo

A continuación, se presenta el informe correspondiente a la consultoría “Alineamiento a las Mejores Prácticas Internacionales ChileCompra”. El objetivo general del estudio fue:

“Realizar una revisión del sistema de compras públicas, incluyendo todos los antecedentes y diagnósticos disponibles, y definir espacios de intervención y las medidas asociadas para el logro de los objetivos de eficiencia de la institución, sujeto a un cierto nivel de transparencia y calidad de servicio. Este análisis debe realizarse considerando un esquema de incentivos, análisis de costo eficiencia de su implementación, y visión de sistema”.

En este informe final se caracteriza el sistema de compras y contratación pública, identificando lo actores, sus facultades e incentivos y las normas que las gobiernan. De esta manera, se identifican los problemas de agencia presentes en cada uno de los procesos del sistema de compra, y se proponen recomendaciones para atacar estos problemas y mejorar la eficiencia del sistema.

El sistema de Compras y Contratación Pública

La Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (Ley N°19.886) entró en vigencia en agosto del año 2013. La Ley crea la institucionalidad para velar por la transparencia y la eficiencia de las compras, preservar la igualdad de competencia y considerar el debido proceso.

La configuración dibuja una serie de actores, regidos bajo distintas leyes y reglamentos. En primer lugar, se destacan las instituciones que administran sistemas de compras y contratación pública: (i) Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra), regida por la Ley N°19.886; (ii) Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAST); (iii) Ministerio de Obras Públicas (MOP); y (iv) Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).

En segundo lugar, existen una serie de roles e instituciones involucradas directa o indirectamente en los procesos de compras. A saber: (i) Demanda, que incluye a los compradores, la ciudadanía y los usuarios finales; (ii) Oferta, compuesta por los proveedores, subcontratistas e intermediarios;

(iii) Sistema electrónico de compras y contratación pública, www.chilecompra.cl; (iv) Servicios relacionados y complementarios, que incluye capacitación, lobby, asesorías, etc.; (v) Organismos reguladores o de vigilancia, incluyendo a, Ministerio de Hacienda, DIPRES, Contraloría General de la República, el Tribunal de Contratación Pública, entre otros.

El problema de agencia de los agentes en las compras públicas

En las compras públicas existe una jerarquía de agentes y principales. Los contribuyentes constituyen el original y primer principal, cuyo agente es el Estado. A su vez, el Estado se comporta como principal del Ministerio de Hacienda, el cual sería el principal del agente ChileCompra. Por su parte, ChileCompra actúa como principal en su relación con los agentes encargados de las adquisiciones, provenientes de las FFAA y de orden, Gobierno Central, Universidades Públicas, Municipalidades, Servicios Públicos y Hospitales Públicos. Es así como en la práctica, existe una cadena de agentes-principales en el proceso de administración de las compras públicas. Estas relaciones son fundamentales para entender los incentivos detrás de las acciones de los actores del sistema de compras públicas.

Comportamiento e incentivos de los agentes en las compras públicas

Los ciudadanos contribuyentes tienen el rol de principal en su relación con el Estado. Sin embargo, el beneficio individual es bajo, por lo que cada contribuyente no tiene incentivo para esforzarse mucho y exhibe un *comportamiento oportunista* en la supervisión de los principales, lo que genera una pérdida agregada de eficiencia enorme para la sociedad en su conjunto, pero el costo de compartir esa responsabilidad es bastante pequeño a nivel individual.

En el Estado existen menos incentivos para maximizar las utilidades y la eficiencia, ya que existen otras consideraciones, por ejemplo, políticas. Además, existen rigideces que afectan a los funcionarios públicos al no poder despedirlos o retribuirlos por su rendimiento como sería en una empresa privada, lo que lleva a los funcionarios a tener menos incentivos para esforzarse y ser eficientes.

El Ministerio de Hacienda administra los recursos, decidiendo cuánto y en qué se deben gastar los recursos públicos, generando incentivos a los agentes a, por ejemplo, gastarse todo el presupuesto para no sufrir recortes el año siguiente.

Los funcionarios encargados de las compras públicas deben decidir qué y cuánto comprar, así como el timing o la oportunidad de compra, esto es, cuándo comprar. Los compradores pueden esperar para agregar demanda y así obtener mejores precios. Pero, dada la forma en que se asignan los presupuestos, existe la restricción de que, si no se gastan los recursos en un año, se recorta el presupuesto de ese ítem para el año siguiente. Por lo tanto, existe el incentivo a comprar antes que se acabe el año.

Por otra parte, los compradores deben elegir la modalidad de compra, para lo que toman en cuenta: la facilidad del proceso de compra, la rapidez del proceso y si debe o no haber Toma de Razón por parte de la contraloría. Lo anterior es relevante, pues, el tiempo y el costo de revisión de los contratos también se considera un costo y los compradores tratan de evitarlo, lo que implica evitar la Toma de Razón.

Los proveedores tienen incentivos a coludirse tanto con los compradores como entre ellos, y así obtener mayores utilidades. Además, los proveedores tienen incentivos a demandar procesos de acceso y postulación a la provisión de bienes y servicios sencillos, y así realizar un menor esfuerzo.

Por último, todos los actores involucrados con el rol de agente presentan el comportamiento de agente, al tener más experiencia y mejor información sobre las compras públicas, y querrán sacar alguna ventaja de esa información al incluir algunas preferencias personales, perspectivas de carrera, contactos sociales, recompensa monetaria, colusión, conducta burocrática o simplemente aversión al riesgo y al esfuerzo.

Recomendaciones para la mejora de la eficiencia del sistema de compras públicas

Las recomendaciones expuestas en este informe buscan hacerse cargo de los problemas de agencia y otras ineficiencias, por lo que el orden de implementación y la profundidad de los cambios de los incentivos de los agentes es crucial para aumentar significativamente la eficiencia del sistema.

Para simplificar la implementación de las propuestas, estas se dividen de acuerdo al efecto que tendrían en aumentar los niveles de ahorro en las compras públicas.

Las propuestas que atacan los problemas de agencia de fondo, o propuestas sustanciales son las siguientes:

1. Posibilitar traspasos en el presupuesto para fomentar el ahorro real en los gastos corrientes de las compras públicas. Disminuye los incentivos a gastar los recursos al final del año y aumenta los incentivos al ahorro de los encargados de las compras públicas. Se busca aumentar la eficiencia al disminuir la presión percibida por los Servicios Públicos de gastar los recursos restantes al final del año fiscal para proteger sus presupuestos de recortes, junto con el beneficio público de reducir los gastos superfluos asociados con esa presión por gastar. La propuesta incluye un ejercicio piloto y permitir a algunos servicios transferir hasta un 5% del presupuesto de compras de bienes y servicios al próximo año fiscal. En la medida que las transferencias limitadas de presupuesto sean exitosas se propone extender a al resto de las entidades estatales.
2. Aumentar las exenciones de auditoría ex-ante para compras públicas. Reduce los tiempos e incertidumbre de los procedimientos de compra. Se quiere aumentar la eficiencia en las compras y contrataciones públicas al disminuir los controles ex-ante existentes, de modo que los compradores elijan los procesos de compras que permitan los mayores ahorros. De esta manera, se reducen los incentivos a los compradores a fragmentar las compras. La propuesta incorpora, en una primera etapa, la exención del proceso de Toma de Razón para el 95% de adquisiciones públicas. Posteriormente, se proponen revisiones ex-post, para verificar la legalidad de los contratos. A su vez, si se encuentra que algunos Servicios violaron las normas en los procesos de compra, se repondría la Toma de Razón hasta una nueva revisión (2 años o más).
3. Creación de una carrera de desarrollo profesional sobre adquisiciones públicas. Reduce el problema de agencia al crear incentivos para profesionalizar a los compradores públicos y que sean responsables de las decisiones de adquisiciones. Al tener compradores altamente

calificados se esperan mejoras en los procesos de compras y aumento de la eficiencia. La propuesta incluye una parte de formación, con dos niveles de acreditación (Diploma de Postítulo y Magíster), y una carrera funcionaria con incentivos monetarios y reputacionales.

4. Instalar la práctica de realizar adquisiciones conjuntas a través de diversos mandatarios. Aumenta los incentivos a realizar compras de mayor volumen y aprovechar las economías de escala de las adquisiciones. Además, reduce los costos de transacción (información y negociación). La propuesta incluye un procedimiento flexible en dos etapas, la primera para definir los términos de referencia agregados y la segunda para adjudicar los contratos.

Las propuestas complementarias son aquellas que tienen un impacto menor a las propuestas sustanciales, pero que atacan diversos problemas que afectan la eficiencia. Estas propuestas debiesen ser implementadas ya sea en conjunto o después de las propuestas sustanciales, de manera de potenciar las ganancias de eficiencia.

Las propuestas complementarias detalladas en este informe son:

1. Crear roles de gestores de categoría y peritos de adquisiciones. Reduce el problema de agencia y provee experiencia y conocimiento de adquisiciones y del mercado para las decisiones de compra. Se busca aumentar la eficiencia respecto de la gestión, ejecución y resultados de las adquisiciones públicas. La propuesta incluye las características y requisitos para cada uno de los roles.
2. Vincular la planificación de las adquisiciones con el control de la ejecución presupuestaria. Disminuye las ineficiencias en la planificación y ejecución del presupuesto. El objetivo es reducir la incertidumbre, retrasos de pagos a los proveedores, ordenar los recursos y simplificar la gestión de caja. La propuesta propone la obligatoriedad de un Plan Anual de Compras.
3. Fomentar la práctica de realizar consultas al mercado. Reduce las asimetrías de información del proceso de compras públicas y aumenta la probabilidad de tener

adquisiciones exitosas. La propuesta describe dos tipos de consultas, estructurales para recoger información del mercado, y específicas para recabar información acerca del mecanismo de compra más apropiado. Finalmente, se propone un repositorio de buenas prácticas.

4. Incorporar nuevos procedimientos administrativos de adquisición. Aumenta la flexibilidad a la ejecución de la compra, reduce los costos de negociación y potencia la agregación de demanda. La propuesta incluye la creación de un catálogo electrónico de bienes y servicios estándares, que complemente la oferta de productos de los convenios marco, al considerar la libre entrada y salida de los proveedores; y la incorporación de suministros tarifados para con un proveedor por un tiempo determinado con una tarifa pre-establecida, sin establecer los montos ex-ante.
5. Definir las reglas para aceptar ajustes de contratos durante su ejecución. Reduce la asimetría de información y la incertidumbre si fuese necesaria una modificación de contrato. Se previenen potenciales ambigüedades en el uso de los ajustes de contrato, con riesgos de judicialización que pueden ser costosos. La propuesta sugiere la definición de las reglas e instrucciones para minimizar las ambigüedades utilizando información histórica e internacional.
6. Fomentar la aplicación del principio de buena fe y sanciones por su infracción. Reduce las barreras de entrada a los proveedores y mejora la capacidad de los compradores de identificar la calidad de los proveedores. La propuesta plantea reemplazar la exigencia de documentación, certificación y garantía en la etapa concursal (antes de la adjudicación) por un principio de buena fe, reemplazar los mecanismos de garantías de cumplimiento en la mayoría de los casos, por mecanismos de retención de pagos, y aumentar las sanciones económicas y reputacionales.

1 Introducción

Este informe corresponde a la entrega final de la consultoría “Alineamiento de las Mejores Prácticas Internacionales ChileCompra”. Los objetivos del estudio son: analizar y racionalizar el comportamiento de los actores del sistema de compras y contrataciones públicas, y generar una serie de propuestas que apuntan a aumentar la eficiencia del sistema.

La primera parte del presente informe da cuenta del sistema de compras y contratación pública de Chile, incluyendo los antecedentes que explican las reformas realizadas al sistema, y las leyes y reglamentos que las rigen. Asimismo, se presenta en esta sección la configuración actual del sistema de compras públicas, destacándose los actores, sus facultades y las normas que los gobiernan.

Posteriormente, se describe el problema de agencia e incentivos de los agentes en las compras públicas, incluyendo un marco teórico del problema de agencia y un modelo simple de agente-principal. Asimismo, se describe la importancia de la responsabilidad y rendición de cuentas en las compras públicas para disminuir los problemas de agencia.

Adicionalmente, se profundiza en el comportamiento e incentivos de los agentes en las compras públicas, tanto directos como indirectos; y se explicitan las relaciones entre los distintos agentes del sistema. Esta sección concluye con un diagrama que permite visualizar los objetivos e incentivos, no siempre alineados, de los actores del sistema.

A continuación, el informe da cuenta de una serie de recomendaciones para la mejora de la eficiencia en el sistema de compras públicas. Cada propuesta incluye los objetivos y los problemas a resolver, criterios de implementación (económicos, legales y tecnológicos, cuando fuese pertinente), y un análisis de costo beneficio.

Finalmente, el informe proporciona un plan de trabajo (roadmap) para la implementación de las propuestas. El informe termina con las conclusiones más importantes del estudio.

2 El Sistema de Compras y Contratación Pública en Chile

2.1 Antecedentes

La reforma integral del sistema de compras y contrataciones públicas tiene su origen en 1995, a partir de una serie de estudios realizados por la Comisión Nacional de Ética Pública, que evaluaron la reglamentación vigente en materia de contratos y licitaciones del Estado. De los estudios se concluye la existencia de una gran dispersión y disparidad normativa de las compras públicas, lo que derivó en una desigual y confusa reglamentación, particularmente en: los volúmenes de gasto para determinar los mecanismos de contratación, los sistemas de registro de contratistas o de precalificación, y los mecanismos de control.

En 1996, el Consejo de Auditoría Interna de la Presidencia de la República recomienda la creación de un marco legal común para la Administración del Estado respecto a contratos y licitaciones, y el establecimiento de un régimen de licitación pública fuera la regla general en materia de contrataciones para asegurar la transparencia en el uso de los recursos públicos y la competencia de oferentes.

Ya desde 1997 se comienza a trabajar en el mejoramiento, unificación y modernización del sistema de compras públicas. En el año 2003, se promulga la Ley de Compras y Contrataciones, definiendo una nueva institucionalidad, la Dirección Nacional de Compras y Contratación Pública, que reemplazó a la antigua Dirección de Aprovisionamiento del Estado (DAE) generando un cambio trascendental de un universo de operaciones de compra, venta y distribución física de bienes, a la operación y supervisión de una plataforma electrónica.

Es así como el 29 de agosto de 2003 entra en vigencia la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (Ley N°19.886). Con esta Ley se creó la institucionalidad para velar por la transparencia y la eficiencia de las compras, preservar la igualdad de competencia y considerar el debido proceso. Esta Ley incluyó además la creación de un reglamento, con normas de procedimiento y de transparencia.

2.2 La Ley N° 19.886.

La Ley N°19.886, denominada “Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios” y conocida como “Ley de Compras Públicas”, cambió radicalmente la forma en que el Estado realizaba sus compras y para ello, creó una nueva institucionalidad. Esta ley y su respectivo reglamento, se basan en las siguientes normas:

2.2.1 Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley N°18.575, Art. 9

La ley N°18.575 entrega las bases generales para la administración del estado, destacándose los siguientes puntos:

- i. Establece la propuesta pública, como regla general, para la celebración de los contratos administrativos.
- ii. Establece los principios de libre concurrencia de los oferentes y de igualdad ante las bases que rigen el contrato.
- iii. Establece la propuesta privada por resolución fundada.
- iv. Establece el trato directo por la naturaleza de la negociación.

Se enfatiza además que la administración del Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente. y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley.

A su vez, los principios que rigen el actuar de la administración del Estado se establecen en el artículo 3 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE). Estos principios son: responsabilidad de estado por los daños que causen los organismos de la administración pública; eficiencia y eficacia; coordinación entre los distintos órganos estatales; impulsión de oficio de procedimientos; impugnabilidad de los actos administrativos; las autoridades y jefaturas deben ejercer un control jerárquico del funcionamiento

de las instituciones; probidad de los funcionarios públicos; transparencia en la función pública; y la publicidad administrativa, siendo públicos los actos administrativos de los órganos del estado.

2.2.2 Ley de Bases de Procedimientos Administrativos, Ley N°19.880

Esta ley introduce el cuerpo normativo que regula las bases del procedimiento administrativo, otorgando certeza, a administradores y administrados, sobre cuándo y cómo comienza; se desarrolla y concluye un trámite o solicitud presentada ante organismos públicos. Igualmente introduce los principios básicos que deberán regular la relación del Estado con los ciudadanos.

La normativa se preocupa de:

- i. Definir conceptos de uso uniforme;
- ii. Establecer roles de los actores públicos (funcionarios y servicios) y privados (personas, corporaciones, fundaciones, empresas);
- iii. Fijar los modos a través de los cuales los órganos de la Administración toman decisiones, respecto de beneficios o trámites solicitados por los interesados.

Finalmente, la ley explicita los derechos del ciudadano frente a la Administración, cada vez que ésta deba atender a las demandas de servicios que cada repartición pública está destinada a prestar; agrega requisitos de publicidad y de información, para favorecer el conocimiento de los actos administrativos por las personas; y establece ciertos plazos para la ejecución de tareas asociadas.

2.2.3 Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, N° 19.886

La Ley N° 19.886 y su reglamento contienen las reglas básicas de transparencia y procedimientos para las compras y contrataciones públicas. Los aspectos más importantes de esta ley son:

- i. La regulación de los procedimientos administrativos de contratación y compras públicas.
- ii. La creación de la Institucionalidad necesaria para velar por la transparencia y la eficiencia en las Compras y Contrataciones Públicas.
- iii. La preservación de la igualdad de competencia y la no discriminación.

- iv. La creación una instancia jurisdiccional que vela por la corrección del procedimiento.
- v. La contemplación de la creación de un Reglamento con normas de Procedimientos y Transparencia.
- vi. La creación de la Dirección de Compras y Contratación Pública y del Tribunal de Contratación Pública.
- vii. La creación del Sistema Electrónico de Compras y Contratación Pública (www.chilecompra.cl) y del Registro Nacional de Proveedores (Chile Proveedores).

Por consiguiente, la Ley N° 19.886 crea nuevas instituciones con el fin de aumentar la eficiencia, transparencia y ahorro. Una de ellas es la Dirección de Compras y Contratación Pública, ChileCompra, que sustituye a la Dirección de Aprovevisionamiento del Estado y se rige como un servicio descentralizado que se relaciona con la Presidencia de la República a través del Ministerio de Hacienda y que administra el Sistema de Compras Públicas. Por su parte, la creación del Tribunal de Contratación Pública, implica que la ley considera el derecho de impugnación a los procesos de licitación en una primera instancia administrativa, antes de recurrir a otras instancias judiciales.

A continuación, se detallan las principales funciones y el alcance de las instituciones y el reglamento de la antes mencionada ley.

2.2.4 Dirección de Compras y Contratación Pública

Las principales funciones de la Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra) según la Ley N° 19.886 son las siguientes:

- i. Asesora a los organismos públicos en la planificación y gestión de sus procesos de compras y contrataciones.
- ii. Administra el Sistema de información y de contratación electrónica de las Compras Públicas y demás sistemas necesarios para el desarrollo de un mercado electrónico eficiente, que garantice una óptima gestión de abastecimiento y óptimos niveles de competencia.

- iii. Es responsable de la creación, administración y actualización constante del Registro Nacional de Proveedores.
- iv. Promueve la máxima competencia entre los Proveedores de la Administración Pública.
- v. Garantiza que los organismos públicos accedan a la información a la información sobre proveedores de mejor calidad y en menores tiempos.
- vi. Establece las políticas y condiciones de uso de los sistemas de información y contratación electrónicos o digitales que se mantengan disponibles.
- vii. Elabora el reglamento de la ley con sus normas de procedimientos y de transparencia.

Su rol es, entonces, por un lado, el desarrollo de las políticas de licitaciones del país via el uso de sistemas informáticos y, por otro, la implementación de instrumentos de compra colaborativa para el beneficio de las autoridades contratantes. Según su misión debe facilitar las compras “(...) *conectando las necesidades de las instituciones del Estado con la oferta de proveedores, promoviendo un mercado transparente, probo, accesible e inclusivo*”.

En ese sentido, se definen tres objetivos estratégicos de ChileCompra, los que son

- i. Desarrollar niveles de probidad y transparencia en el Mercado de Compras Públicas, facilitando un mercado probo y transparente;
- ii. Promover un Mercado de Compras Públicas inclusivo y competitivo, trabajando de manera de facilitar el acceso y la generación de oportunidades a los usuarios del sistema de compras;
- iii. Entregar un mejor servicio a sus usuarios, a partir del fortalecimiento de la gestión interna, de tal manera de entregar un mejor servicio a través de personas calificadas, sistemas informáticos y plataformas que sean capaces de soportar la gestión del sistema y eficiencia y disponibilidad en todos los procesos de entrega de servicios.

Para lograr los objetivos antes descritos, ChileCompra debe gestionar el Sistema informático de Compras Públicas y su plataforma (www.mercadopublico.cl) que permite a compradores y proveedores del Estado efectuar sus procesos de compra/venta de bienes y servicios.

2.2.5 Tribunal de Contratación Pública.

El Tribunal de Contratación Pública está integrado por tres abogados especialistas designados por el Presidente de la República de ternas propuestas por la Corte Suprema. Su principal función es garantizar los principios de transparencia, libre concurrencia e igualdad en las licitaciones convocadas por la Administración del Estado, por lo que cualquier empresa podrá impugnar ante el tribunal los actos u omisiones ilegales o arbitrarios que le afecten durante los procesos de licitación. Es deber del tribunal pronunciarse sobre estos actos u omisiones impugnados y decretar las medidas necesarias para restablecer el imperio del derecho en dichos procedimientos de licitación.

2.2.6 El Reglamento de la Ley N° 19.886: Decreto 250/2004 del Ministerio de Hacienda.

El Ministerio de Hacienda, mediante el Decreto Supremo N° 250, establece el Reglamento de la Ley ° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. Este Reglamento, que rige para los servicios públicos y municipalidades de todo el país, describe las normas de procedimientos y de transparencia que se aplican a los procesos de compras establecidos en la Ley N° 19886. Sus principales atributos son:

- i. Explicita los requisitos, circunstancias y procedimientos que rigen la Ley de Compras respecto de los procesos de compras y contratación pública de bienes y servicios, incluyendo:
 - a. Convenios Marco: como compras contra catálogo electrónico, obligatoria para los organismos públicos, salvo que se encuentren condiciones más ventajosas,
 - b. Licitación pública como regla general y obligatoria para las adquisiciones iguales o mayores a 1.000 UTM,
 - c. Licitación privada, previa resolución fundada, estableciéndose excepciones.
 - d. Trato o contratación directa, para compras y contrataciones bajo 10 UTM y/o de carácter eminentemente excepcional.

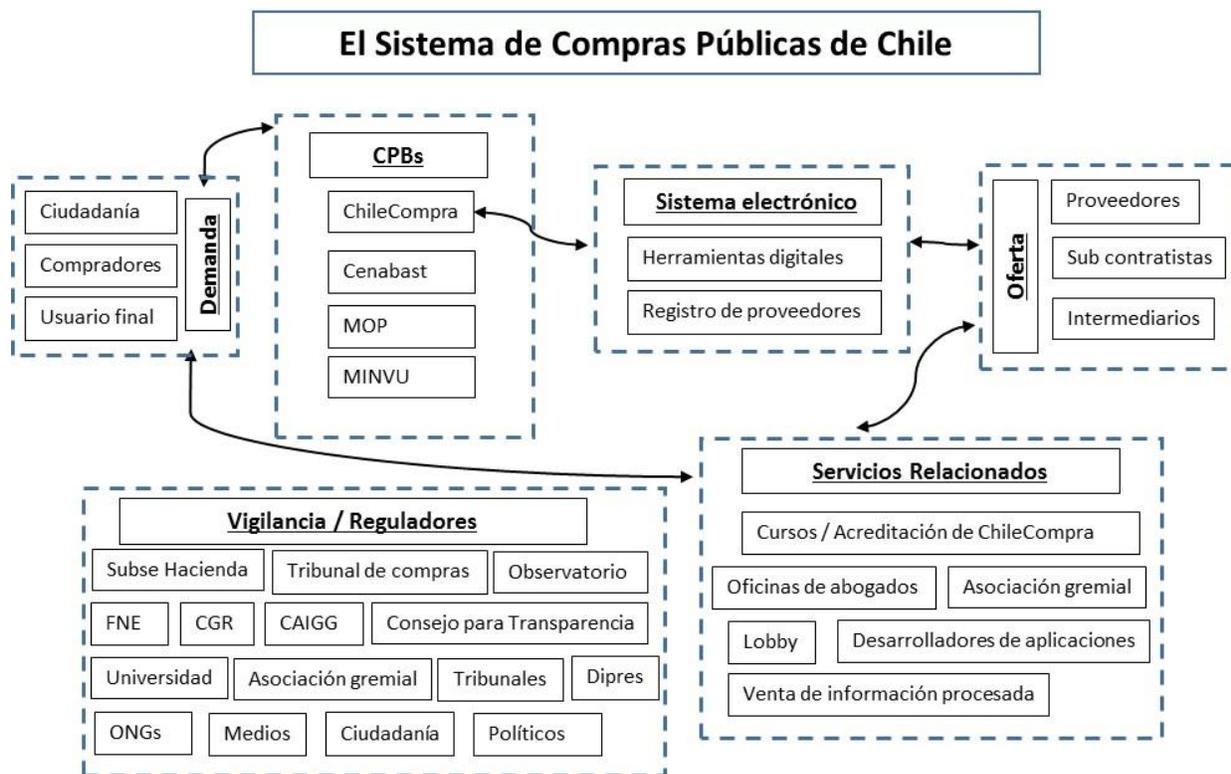
- ii. Define los alcances de la obligatoriedad de regirse por el Sistema de Información de las Compras y Contrataciones, considerando la operación del Sistema, los principios rectores, la información que debe publicarse y realizarse en el sistema, la veracidad e integridad de la información, compras secretas, reservadas o confidenciales, y las circunstancias para las licitaciones en soporte en papel.
- iii. Determina lo requisitos y procedimientos respecto del Contrato de Suministro y Servicio, incluyendo garantías, cesión y subcontratación, y factoring.
- iv. Modificaciones y término anticipado en cuanto a regímenes y criterios de clasificación, y los requisitos de inscripción y causales de inhabilidad, eliminación y suspensión.
- v. Define los contenidos respecto del Plan Anual de Compras.
- vi. Establece disposiciones sobre la Dirección de Compras Contrataciones.
- vii. Regula los Convenios para la prestación de servicios con personas jurídicas.
- viii. Establece detalladamente la operación del Registro Nacional de Proveedores.

2.3 Configuración Actual del Sistema de Compras Públicas

El sistema actual de compras públicas se compone de una serie de actores, regidos bajo diferentes leyes y reglamentos. Es decir, no todas las instituciones estatales están posibilitadas para realizar las compras públicas de la misma manera ni se rigen bajo las mismas normas.

La figura 1 muestra un diagrama del sistema de las compras públicas (CPBs) en Chile.

Figura 1: Diagrama del Sistema de Compras Públicas de Chile



Fuente: Elaboración propia, basado en Burr (2017): El Sistema de Compras Públicas de Chile: como sistema para causar Match de Oferta y Demanda y facilitar la obtención de VFM.

En primer lugar, se destacan las 4 instituciones que administran sistemas de compras y contratación pública:

- i. *Dirección de Compras y Contrataciones Públicas (ChileCompra)*. Se rige bajo la Ley 19.886. Es una institución pública, dependiente del Ministerio de Hacienda, que tiene el rol principal de proveer los servicios informáticos y asesorías para la realización de las compras públicas requeridas por las Fuerzas Armadas y de Orden, Gobierno Central, Universidades Públicas, Municipios, Servicios Públicos y Hospitales. Por lo tanto, la Ley N°19.886 y su reglamento aplica a todos 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 excluyen las empresas públicas, la concesión de obras y la ejecución de obras mayores.

- ii. *Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAST)*. Es una institución pública, descentralizada, dependiente del Ministerio de Salud, cuya tarea principal es gestionar los procesos de compra mandatados 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.

Se rige bajo el Decreto Ley N° 2.763 capítulo V: De la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud, y el Decreto Ley N° 78, que aprueba el reglamento de la Central Nacional de Abastecimiento.

- iii. *Ministerio de Obras Públicas (MOP)*. Es la secretaría de Estado que está a cargo de planear, estudiar, proyectar, construir, ampliar, reparar, conservar y explotar la infraestructura pública del país. En conformidad con el artículo 3° de la Ley de Compras “Los contratos relacionados con la ejecución y concesión de obras públicas” están excluidos de la aplicación de la ley. Por lo tanto, las Obras Públicas se rigen por Leyes y Decretos propios de la materia que incluyen:

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

- iv. *Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)*. Es la secretaría de Estado que está a cargo de proveer soluciones habitacionales, y contribuye en el desarrollo de barrios y ciudades. En conformidad con el artículo 3° de la Ley de Compras “Los contratos de obra que celebren los Servicios de Vivienda y Urbanización para el cumplimiento de sus fines, como asimismo los contratos destinados a la ejecución, operación y mantención de obras urbanas, con participación de terceros (Financiamiento Urbano Compartido)” están excluidos de la aplicación de la ley. Por consiguiente, las Obras Públicas del MINVU se rigen por Leyes y Decretos específicos:
- Decreto Supremo número 236, que Aprueba Bases Generales Reglamentarias Contratación de Obras para los Servicios de Vivienda y Urbanización;
 - Ley 19.537 de Copropiedad Inmobiliaria;
 - Ley 19.865 sobre Financiamiento Urbano Compartido.

En segundo lugar, existen una serie de roles e instituciones involucradas directa o indirectamente en los procesos de compras. Entre las más importantes se encuentran:

- i. *Demanda*. En estricto rigor, la demanda la componen los *Compradores, la Ciudadanía y los Usuarios finales*. Los compradores corresponden a las instituciones públicas que realizan las compras públicas, y se rigen bajo una ley o reglamento específico que los faculta para ello. Los ciudadanos son los proveedores de los ingresos fiscales, vía impuestos, y son los demandantes de los bienes y servicios del Estado. Por último, se encuentran los usuarios finales de los bienes de las compras públicas, lo que en su mayoría corresponden a funcionarios públicos y que utilizan las compras públicas para cumplir con su labor en el aparato estatal.
- ii. *Oferta*. La oferta del sistema de compras públicas la integran las empresas pequeñas, medianas, grandes, subcontratistas, intermediarios entre otros, que compiten por la provisión de bienes y servicios demandados por las instituciones estatales.

- iii. *Sistema electrónico.* ChileCompra provee el sistema de información con las herramientas digitales y un registro de proveedores para mejorar la eficiencia, acceso, transparencia y probidad del sistema de compras y contrataciones públicas.
- iv. *Servicios relacionados y/o complementarios.* En el sistema de compras públicas se deben considerar los procesos o instituciones que cumplen el rol de intermediarios, mediante la realización de cursos de capacitación y/o acreditación de ChileCompra, lobby, desarrollo de aplicaciones y herramientas, venta de información procesada, asesoramiento legislativo, etc.
- v. *Organismos Reguladores o de Vigilancia.* La función de estas instituciones es, entre otras, velar por el buen uso de los recursos, probidad, transparencia, inclusividad, competencia y eficiencia de los procesos de compra. Se destacan el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuestos, la Contraloría General de la República, el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, la Fiscalía Nacional Económica, el Tribunal de Contratación Pública, Observatorio ChileCompra, Consejo para la Transparencia, Chile Transparente, medios de comunicación, entre otros.

Es importante destacar que cada una de estas instituciones tiene diferentes objetivos, y por consiguiente, tienen incentivos distintos que los llevan a ejecutar su labor no necesariamente de la manera más eficiente en el agregado. Es más, NO existe una institución que administre el sistema en su conjunto, y por lo tanto, nadie evalúa el sistema completo.

En la sección siguiente se profundizarán los problemas de incentivos y comportamiento de los agentes involucrados en el proceso de compras y contrataciones públicas para entender que es lo que afecta y cómo se puede lograr mejorar la eficiencia del sistema.

3 El problema de agencia de los agentes en las compras públicas

En esta sección se podrá especial énfasis en los problemas de agencia, las externalidades y fallas de mercado que afectan la eficiencia del sistema de compras cubierto por la Ley 19.886.

3.1 *Asimetrías de información y el problema de agencia*

Se define una relación de agencia como un contrato bajo el cual una o más personas (principales) contrata a otra persona (el agente) para realizar algún servicio en su nombre, lo que implica delegar un cierto proceso de toma de decisiones al agente. Al ejecutar las tareas dentro de la relación agente-principal, el agente debe elegir las acciones que tienen consecuencias tanto para el principal como para el agente. Dado que estos resultados pueden ser negativos o positivos para cada uno de los actores, la acción elegida del agente afecta el bienestar de ambos. La relación principal-agente a menudo se forja porque el agente posee en mayor y mejor información de las habilidades necesarias, y/o tiempo para realizar las actividades deseadas. Inevitablemente, sin embargo, hay varios problemas para el principal al gobernar la relación con el agente, el primero de los cuales consiste en elegir un agente apropiado.

Consistente con los principios de la teoría de la agencia, la visión adoptada aquí asume que los agentes, entre ellos, los funcionarios de compras, son maximizadores de utilidad racionales e interesados en su propio beneficio. Sin embargo, no se supone que estos agentes se comporten de manera egoísta u ominosa. En otras palabras, si bien se supone que las personas son oportunistas en el sentido de que pueden actuar de una manera egoísta tratando de minimizar el esfuerzo si satisface sus necesidades, no se supone que ellos voluntariamente deformarán o mentirán acerca de ese esfuerzo. De hecho, se supone simplemente que el principal y el agente no comparten los mismos niveles de información, y como tal, el agente puede aprovechar oportunamente la situación, a veces en detrimento del principal. Esta última situación se conoce como *riesgo moral* y es a menudo el resultado de información asimétrica.

La teoría de la agencia en economía se ha ocupado desde hace mucho tiempo de las cuestiones de control que surgen como resultado de las asimetrías de información entre los agentes delegados para maximizar el bienestar de los principales que interactúan con ellos. En general, todas las relaciones agente-principal están plagadas de incertidumbre, no sólo en el nivel de los conocimientos, capacidades y habilidades de un agente, sino también en la forma en que la acción del agente se transforma en resultados y si el agente está o no actuando en el interés del principal. Esta incertidumbre es el resultado del diferencial del conocimiento que el agente tiene sobre sus propias acciones al servir al principal. Esta diferencia es la asimetría de la información, y es un problema crucial para el principal al gobernar la relación con el agente.

Si bien es cierto que, en circunstancias normales tanto el principal como el agente pueden observar el resultado de la institución a la que pertenecen, es frecuente que el principal no pueda observar las acciones, el esfuerzo o la capacidad específica del agente que serían necesarias para obtener un resultado favorable para el principal.

Por otra parte, se debe estar consciente de que el agente no sólo observa su propia acción (características endógenas del agente), sino que también puede tener conocimiento que el principal no posee sobre otros factores que conducen al resultado (características exógenas). Esta asimetría de información describe la incapacidad del principal para evaluar adecuadamente hasta qué punto el agente elige una acción que coincida con el interés superior del principal. Como tal, no hay duda de que la información asimétrica permea la relación principal-agente.

No sólo las acciones o inacciones del agente y el principal influyen en el resultado, sino también hay factores aleatorios, fuera del control del principal o del agente (que influyen en el resultado). Por otra parte, hay costos que deben incurrir: el agente al realizar la acción por la que fue contratado por el principal, y el principal la compensación al agente y costos de monitoreo.

Por consiguiente, la racionalidad y las herramientas de la teoría de la agencia se consideran apropiadas para entender en profundidad los incentivos y por tanto, permite modelar el proceso de compras y contrataciones públicas. En primer lugar, permite visualizar fácilmente, la cadena de

relaciones de agencia en las compras públicas, que pueden afectar la naturaleza de la compra. Por ejemplo, los funcionarios de compras suelen ser empleados por organización públicas, Dependiendo de las reglas, procedimientos y reglamentos de compra, puede haber incentivos diferenciados para los compradores en varios niveles que pueden no ser evidentes sin la ayuda de la teoría de la agencia.

En segundo lugar, y como se ha mencionado anteriormente, la teoría de la agencia y su teoría implícita de los incentivos generalmente asumen que las acciones y los esfuerzos son normalmente no verificables, mientras que los resultados son generalmente conocidos y confirmables (Dixit, 2002). En lo que respecta a compras públicas, el esfuerzo del funcionario de compras sólo se verifica cuando se obtiene el resultado (la compra). Sin embargo, se demostrará que la acción, a diferencia del resultado, puede no ser fácilmente distinguida por las partes interesadas. Considere que, aunque el funcionario de adquisiciones pueda creer que la compra real es un "resultado", la compra se considera meramente una "acción" desde el punto de vista del principal para quien se realizó la compra. En otras palabras, el nivel de análisis es importante para determinar qué comportamiento es una "acción" en lugar de un "resultado".

En tercer lugar, la teoría de la agencia es un método útil para modelar la compra pública pues ayuda a identificar los diversos incentivos de las partes interesadas. Al aclarar las oportunidades y limitaciones que enfrentan, se genera la esperanza de que se aumente la eficiencia, la eficacia y la rendición de cuentas.

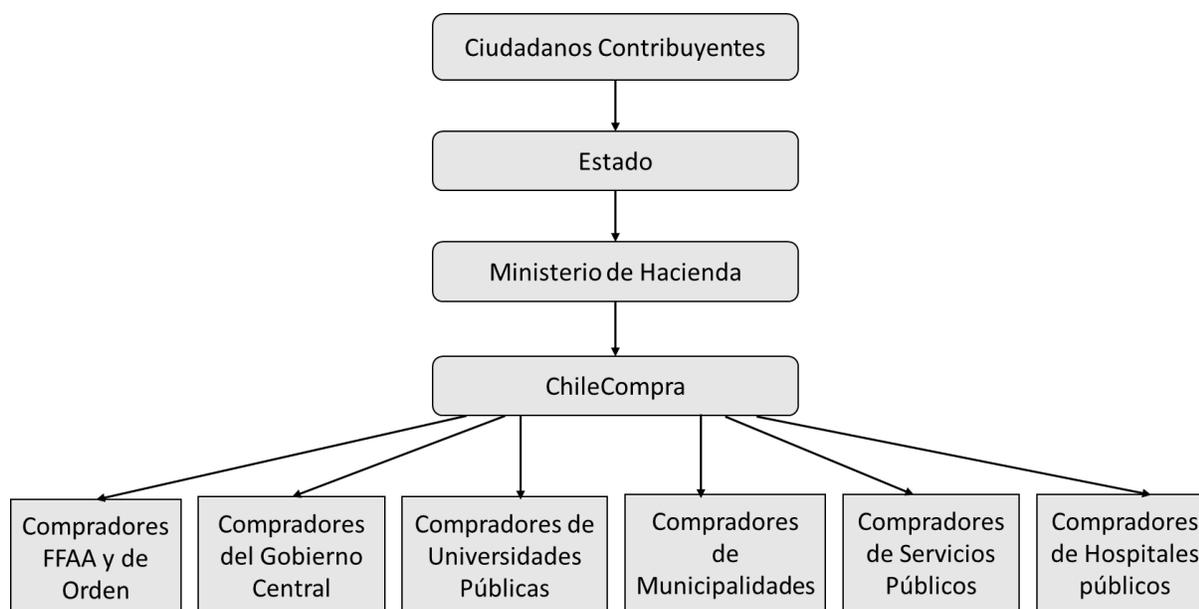
3.2 Modelo simple de relación de agente-principal en las compras públicas

La teoría de agente-principal en las compras y contrataciones públicas es una herramienta muy útil para estudiar los resultados del proceso de compra, el comportamiento de los interesados, la difusión de información, la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

En su nivel más simple, el modelo de compras públicas se presenta en la Figura 2, lo que sugiere una estructura de jerarquía de agentes y principales. Se supone que el Estado existe para los

beneficios de sus ciudadanos y por lo tanto los contribuyentes constituyen el original y primer principal. Además, indica que varias entidades gubernamentales satisfacen sus propias necesidades de compra utilizando sus respectivos compradores, considerando el mecanismo centralizado de compra existente en el país. Es así como en la práctica, existe una cadena de agentes-principales en el proceso de administración de las compras públicas:

Figura 2: Marco conceptual del modelo agente-principal en las compras públicas.



Fuente: Elaboración propia.

- i. **Principal 1: Ciudadanos.** Los contribuyentes son los proveedores de los ingresos para las compras públicas, comprometiendo los fondos públicos para el gobierno a través del sistema de impuestos. Sin embargo, los contribuyentes no tienen ninguna autoridad en el proceso, pues no pueden tomar decisiones de compra ni beneficiarse directamente, solo actúan como receptores de los bienes y servicios públicos.
- ii. **Agente 1: Estado.** El aparato estatal es el encargado de administrar los recursos públicos y proveer a los ciudadanos los bienes y servicios que requiere la ciudadanía. Por lo tanto, el Estado sería el agente en su relación con los contribuyentes (principal). Como agente, el

Estado posee información que no poseen los contribuyentes respecto de la recaudación, asignación y utilización de los recursos.

- iii. **Principal 2: Estado.** El Estado cumple múltiples funciones, entre las que se destaca provisión de bienes y servicios a los contribuyentes, mantenimiento del orden, defensa, relaciones exteriores, administración financiera, administración de la justicia, etc. Por lo tanto, delega la administración de los recursos y finanzas al Ministerio de Hacienda.
- iv. **Agente 2: Ministerio de Hacienda.** El Ministerio de Hacienda debe administrar eficientemente los recursos públicos y por tanto sería un agente del Estado. En su rol de agente, el Ministerio de Hacienda posee información adicional sobre la recaudación, asignación y utilización de los recursos, en particular los sobre los recursos que se invierten en las compras y contrataciones públicas.
- v. **Principal 3: Ministerio de Hacienda.** El Ministerio de Hacienda debe, entre sus múltiples funciones, no sólo administrar las compras públicas, sino que también las mejores condiciones para ello. Por lo tanto, delega parte de sus funciones a instituciones especializadas en la administración de las compras públicas, por ejemplo, ChileCompra. Luego, el Ministerio de Hacienda sería el principal en su relación con el agente, ChileCompra.¹
- vi. **Agente 3: ChileCompra.** Esta institución tiene el cometido de proveer los servicios informáticos y asesorías para la realización de las compras públicas requeridas por el sector público: Fuerzas Armadas y de Orden, Gobierno Central, Universidades Públicas, Municipios, Servicios Públicos y Hospitales. Por consiguiente, ChileCompra en su rol de agente tiene más y mejor información sobre cuánto y cómo se realizan las compras públicas.

¹ En este análisis sólo se considerará las compras públicas que se rigen por la ley de Compras Públicas 19.886. El análisis es lo suficientemente general y se puede extender a otras instituciones que se encargan de la administración de compras como CENABAST, MOP o MINVU.

- vii. **Principal 4: ChileCompra.** Si bien ChileCompra es el encargado de proveer los servicios de compra y capacitación para la realización de las compras públicas, no realiza las compras ni contrataciones públicas. sino que esto es competencia de los encargados de compras de las instituciones públicas que se rigen por la Ley 19.886. Por lo tanto, ChileCompra sería el principal en su relación con los encargados de compras, quienes a su vez se comportan como agentes.

- viii. **Agente 4: Encargados de las compras públicas.** La actividad concreta de las compras y contrataciones públicas se lleva a cabo por empleados específicos encargados de las compras en cada una de las instituciones públicas según lo indique la ley. Los compradores son los responsables de la actividad de compra, y juegan un papel decisivo en la cadena de agente-principal. Los compradores tienen información que no posee el principal, incluyendo motivación personal, acciones y comportamiento no observable, adversidad al riesgo, etc.

Se podría cuestionar que este modelo de compras públicas puede parecer demasiado reduccionista, pero es útil al sugerir ciertas características significativas de las compras públicas. En primer lugar, es obvio que incluso una representación simple como la mostrada en la figura 1 revela varias capas del problema de agencia que no son evidentes a simple vista. Aunque, es claro que hay una cadena de agentes-principales donde en cualquier nodo dado de la relación de agencia, hay múltiples principales para los cuales el agente tiene una responsabilidad fiduciaria. A su vez, esto sugiere que las decisiones de compra pueden ser más complejas de lo generalmente reconocido en la literatura. Una segunda razón por la que esta teoría es importante es que ilustra la ambigüedad de la agencia común en el sector público, cuando se toman decisiones de compra pública, el agente de compras asume responsabilidades fiduciarias de varios principales cuyos incentivos no siempre están alineados.

4 Responsabilidad y Rendición de Cuentas en las Compras Públicas

4.1 *Accountability y el problema de agencia*

Mantener la integridad en la contratación pública es uno de los pilares más importantes de los sistemas modernos de compras y contrataciones públicas. Asegurar la rendición de cuentas de los funcionarios de adquisiciones es quizás el aspecto más esencial de este objetivo. La rendición de cuentas de los funcionarios encargados de las compras y contrataciones públicas no sólo es importante desde el punto de vista del derecho público o administrativo, sino que también tiene implicaciones económicas. Estas implicaciones económicas tienen tres dimensiones principales.

En primer lugar, la falta de rendición de cuentas por parte de los funcionarios encargados de compras puede implicar costos adicionales, ya que los criterios no comerciales, como la corrupción, el favoritismo o el nepotismo, sustituyen a los criterios comerciales objetivos que permiten a los compradores llegar a un acuerdo en los mejores términos posibles. En segundo lugar, por lado de las empresas proveedoras, en ausencia de rendición de cuentas, los potenciales proveedores tienen menos incentivos a valorar los negocios con el gobierno y, por tanto, a proveer bienes y servicios de menor calidad. Esto, a su vez, distorsiona los incentivos en el mercado, ya que los proveedores menos eficientes son elegidos a expensas de proveedores eficientes, quienes no pueden seguir siendo viables y productivos. La tercera dimensión económica de la rendición de cuentas en la contratación pública influye al resto de la sociedad, que se ve afectada por las acciones tanto del gobierno como de las empresas. Por consiguiente, el interés público requiere que las transacciones gubernamentales se hagan de manera que se garanticen que los gastos se hacen de la manera más económicamente racional. Esto es necesario tanto para ahorrar dinero a los contribuyentes, y para asegurar el crecimiento a largo plazo del mercado mediante la asignación de contratos a los contratistas más eficientes.

El problema de la rendición de cuentas en el contexto de la contratación pública se deriva del hecho de que para alcanzar profesionalismo se requiere de la delegación de la autoridad de decisión de

los representantes elegidos a los funcionarios encargados de las compras públicas. Esto es necesario porque los funcionarios de adquisiciones tienen mayor experiencia y conocimiento superior en cuanto a qué tipo de bienes, servicios u obras son los más adecuados para los propósitos de la autoridad pública y cómo obtener estos requisitos en las mejores condiciones posibles (Trepte, 2004). Además, es probable que la delegación del poder discrecional de los representantes electos a la burocracia ocurra incluso en los casos en que dicha delegación implique costos. Esto se debe a que la delegación confiere un beneficio a los legisladores, permitiéndoles confiar en la burocracia para formular las políticas que ellos mismos hubieran hecho si tuvieran el conocimiento, el tiempo y los recursos para hacerlas. Así, al delegar poderes discrecionales a la burocracia, los legisladores pueden ampliar el alcance de la actividad políticamente relevante disponible para ellos.

El problema con la delegación, sin embargo, es que en la medida en que los objetivos personales del funcionario de compras sobrepasen a los de su principal (contribuyentes, Estado, Ministerio de hacienda), existe el peligro de que el comprador demuestre apatía en el resultado o decida favorecer a su familia, amigos y grupos de interés, o aceptar sobornos, en el peor de los casos. La evasión y la corrupción por parte de los compradores podría ocurrir por tres razones principales. En primer lugar, las medidas adoptadas por el funcionario de contratación pública, que dan lugar a consecuencias de eficiencia para el principal, no siempre son fáciles de observar, por lo que los principales pueden enfrentar dificultades para hacer cumplir y vigilar el comportamiento de sus agentes.

En segundo lugar, como ya se ha mencionado anteriormente, los funcionarios suelen poseer un conocimiento superior y conocimientos especializados sobre cuestiones específicas que su principal no posee. Por lo tanto, aun en ausencia del problema de observación, el principal puede tener dificultades para determinar si las acciones del agente promueven efectivamente sus mejores intereses o si sus acciones están motivadas por otras consideraciones de interés propio que sobrepasan las preferencias del principal. Por último, debido a las elevadas sumas de que se trata y al importante alcance y naturaleza económica de la contratación pública, se hace atractiva la

participación en actividades corruptas y poco éticas en nombre de los funcionarios de adquisiciones.

De lo anterior, se desprende que, en ausencia de mecanismos de control eficaces, es probable que los funcionarios encargados de las compras públicas incluyan algunas preferencias personales, derivadas de sus intereses privados, perspectivas de carrera, contactos sociales, recompensa monetaria o simplemente aversión al riesgo y al esfuerzo. Por lo tanto, la falta de rendición de cuentas significa que el agente (de compras) es más probable que realice un bajo esfuerzo en el desempeño de sus tareas. Por consiguiente, el reto que enfrentan los reguladores de contratación pública es asegurar que los costos de agencia que suben cuando los agentes de compras llevan a cabo tareas en nombre de su principal no excedan el beneficio derivado de tal delegación de autoridad de decisión.

4.2 Controlando el problema de agencia

Puesto que los principales otorgan cierta discrecionalidad a los agentes que, en ausencia de metas definidas o medibles, pueden explotar la facultad concedida para tomar al menos algunas decisiones en su propio interés y no en interés de su principal. Sin embargo, la diferencia entre el caso de los agentes públicos y los privados radica en la disponibilidad y calidad de los posibles mecanismos de control (Bishop, 1990; Ogas, 1994). Por ejemplo, cuando tales problemas surgen en el sector privado, como en el caso de los gerentes y accionistas de las empresas, estos se ven atenuados por restricciones legales, obligaciones fiduciarias, términos contractuales, etc. Por tanto, el pobre desempeño de los agentes reducirá el valor de las acciones de la compañía, lo que puede terminar en despido de los compradores indisciplinados o flojos.

Por otra parte, en el caso de la contratación pública ejercer el control sobre los agentes es mucho más complicado. En primer lugar, no hay un grupo homogéneo de principales que supervise las acciones tomadas por el agente (oportunismo en la supervisión). En cambio, existe una cadena de principales, cuyos objetivos e incentivos no siempre están alineados. En segundo lugar, los agentes de compras no enfrentan amenazas reales por su comportamiento poco eficiente, como el despido,

a menos que se trate de una grave conducta criminal o disciplinaria. Por último, dado que los objetivos del gobierno no son necesariamente la maximización de las utilidades, sino que la búsqueda del interés público, es casi imposible medir el desempeño de los agentes en términos monetarios. En cambio, el control sobre los agentes de compras se basa en observaciones de los insumos en vez de en la producción, y en los procedimientos preventivos.

En este contexto, es posible identificar dos tipos de mecanismos de control tradicionalmente utilizados por la mayoría de los sistemas de adquisiciones para restringir el problema de la agencia a nivel administrativo. El primero consiste en medidas de control *ex ante*, en forma de procedimientos administrativos destinados a limitar el alcance de la facultad discrecional de que dispone el agente en el ejercicio de sus funciones. La segunda es la supervisión *ex post*, que puede adoptar diversas formas, incluida la vigilancia, la imposición de sanciones o el uso de restricciones presupuestarias.

Control Ex Ante

El método de control más importante del problema de agencia es a través de la definición de las obligaciones y deberes de los agentes públicos *ex-ante* mediante normas procesales. Los reglamentos son los procedimientos que los agentes deben seguir al ejercer sus poderes delegados. En general, están diseñados para administrar la recopilación y difusión de información de una manera que sea fácilmente verificada y aplicada. En un contexto de contratación pública, el control de los procedimientos suele adoptar la forma de obligaciones sustantivas y de normas formales, como procedimientos de licitación, derechos de publicación, definición previa de los parámetros sobre los que deben adoptarse las decisiones de adjudicación de contratos y la aplicación de principios como la transparencia y la no discriminación. Esto ayuda a reducir las posibilidades de decisiones incompetentes, que de otro modo tomarían discrecionalmente. Además, el control procesal ayuda a mitigar las asimetrías informacionales entre el principal y el agente al exigir que estos últimos divulguen información a través de reportes periódicos.

Obviamente, la forma en que se redacta la reglamentación procesal tiene consecuencias importantes sobre el grado de autonomía y discreción de los funcionarios públicos en la implementación de políticas específicas. En el contexto de la contratación pública, la legislación

basada en normas puede privar a los funcionarios de compras de los medios necesarios para lograr acuerdos económicos superiores. Esto se debe a la reducción del margen de negociación o al desarrollo de relaciones a largo plazo con los proveedores. Desde esta perspectiva, existe una tensión entre los objetivos de la rendición de cuentas en la contratación pública, por una parte, y la garantía de la eficiencia económica, por otra, y cualquier intento de mejorar el logro de uno de estos objetivos podría venir a expensas del otro.

Control Ex Post

Existen varias maneras de implementar la supervisión *ex post* para mitigar el problema de agencia en el contexto de la contratación pública. En primer lugar, los agentes de adquisiciones pueden estar sujetos a algún tipo de control ministerial, que a su vez es directamente responsable ante el electorado (contribuyentes). Por ejemplo, los ministros pueden exigir informes formales o informales o celebrar audiencias públicas e investigaciones que faciliten el debate público sobre ciertas cuestiones y fomenten la divulgación de información de lo contrario no disponible. En ciertas situaciones, los medios pueden ser ejercidos permitiendo que las agencias sean castigadas, o que los funcionarios públicos sean destituidos. Esto también puede afectar los incentivos que enfrentan los agentes de adquisiciones *ex ante*.

Sin embargo, el control ministerial está lleno de debilidades. En primer lugar, dado que el tiempo y los conocimientos especializados de los legisladores son limitados, es más probable que respondan sólo a las preocupaciones urgentes de los ciudadanos o grupos de interés afectados. En segundo lugar, es dudosa la capacidad técnica de los ministros para absorber, examinar y hacer evaluaciones efectivas de la información sobre las decisiones financieras y profesionales adoptadas por la burocracia. En tercer lugar, como nos enseña la teoría de la elección pública, los políticos suelen estar sujetos a presiones de grupos de interés. Por lo tanto, la intervención de los políticos en el proceso burocrático de toma de decisiones puede en realidad crear más distorsiones y abrir oportunidades para la corrupción política. Por último, la supervisión de la burocracia por el nivel político puede implicar un costo excesivo y puede causar serios retrasos en la provisión de bienes y servicios públicos.

Un mecanismo alternativo para ejercer la supervisión *ex post* de los agentes de adquisiciones es mediante el nombramiento de autoridades superiores o delegados encargados de supervisar las decisiones adoptadas por compradores. Estas instituciones son, sin duda, menos vulnerables a la influencia de los grupos de presión y, por lo tanto, el problema de elección pública se alivia (aunque no se soluciona completamente). Por otra parte, las autoridades superiores suelen estar equipadas con personas más calificadas y con más experiencia y por lo tanto son más capaces de auditar los gastos realizados por los compradores. Las investigaciones y auditorías realizadas por las autoridades superiores pueden ser internas o externas. En el primer caso, la autoridad auditoria pertenece a la institución que realiza las compras y contrataciones públicas. En el caso externo, habrá una entidad independiente, específicamente creada para revisar los procesos de adquisición, lo que en muchos países está a cargo de una oficina superior de auditoría, la fiscalía nacional económica u otros órganos de supervisión independientes.

En el caso de las autoridades internas, existe el peligro de que, en lugar de proporcionar una supervisión eficaz, la autoridad superior también se encuentre sujeta al problema principal-agente. En tales casos, también se les puede acusar de sesgo favorecer su administración o en casos más severos, de crear mayores oportunidades de corrupción hacia arriba. La supervisión externa, por otra parte, es menos vulnerable a estos problemas y goza, al menos al principio, de la percepción por los licitadores de su independencia. Para ser eficaces, las instituciones de supervisión externa también deben estar equipadas con la capacidad de imponer sanciones a los compradores que se consideren incumplidores de los procedimientos de contratación.

Por último, la supervisión *ex post* también puede adoptar la forma de un control judicial. Los jueces gozan de independencia y autonomía, lo que significa que están relativamente aislados de las presiones que surgen de los grupos políticos y de intereses. A primera vista, esto les permite un mayor grado de independencia y efectividad en la revisión de las actividades de los agentes de contratación pública. Tradicionalmente, sin embargo, el papel de los tribunales a este respecto ha sido relativamente limitado en comparación con los otros mecanismos discutidos anteriormente. Esto se ha atribuido a tres razones principales. En primer lugar, la tarea de corregir el proceso de toma de decisiones de la burocracia generalmente recae en los tribunales sólo después de que todos los demás mecanismos hayan fallado. En segundo lugar, una característica importante de la

revisión judicial es que los tribunales sólo pueden intervenir cuando son invitados a hacerlo por una o más personas que piensan que sus derechos han resultado perjudicados como resultado de un acto administrativo. Por lo tanto, desde este punto de vista, el control judicial es más reactivo que proactivo.

Otras consideraciones

Un aspecto importante en términos del tipo de control, ya sea *ex ante* o *ex post* tiene que ver con la eficiencia real que le generan al sistema de compras públicas como un todo. Si bien, se necesitan controles y auditorías, no es conveniente que el costo de éstas sea mayor que los beneficios obtenidos. Muchas veces se invisibilizan los costos de horas hombres en las revisiones de cada procedimiento, y los costos de oportunidad del retraso de las compras públicas, pues los procedimientos de compras deben ser aprobados *ex ante*. Dicho lo anterior, los principios de transparencia, probidad, no discriminación o igual trato, acceso y competencia justifican los controles en los procedimientos de compra, lo que no es tan claro, es el tipo de auditoría o control que se ejercerá y los costos de estas auditorías.

Por otro lado, debe destacarse que, a pesar del sistema de control que se utilice, no es suficiente para eliminar todas las formas del problema de agencia, tales como oportunismo, aversión al riesgo, comportamiento burocrático, corrupción tanto de la oferta como de la demanda. Más crucial aún es que, aun cuando existan mecanismos de control relativamente eficaces, es probable que el proceso de contratación pública se vea afectado por factores fuera del alcance del propio agente de compras. Por ejemplo, la corrupción puede estar motivada por políticos que buscan rentas para grupos de presión que tratan de influir en las decisiones de compras. La corrupción puede originarse en el lado de la oferta, que se enfrenta a oportunidades económicas valiosas y, por lo tanto, puede intentar capturar tales ganancias por todos los medios a su disposición. Si los agentes de las compras públicas son mal pagados, los sobornos solicitados por los licitadores corruptos pueden convertirse en una tentación demasiado buena para negarse.

Además, la corrupción, la falta de integridad y la aversión al riesgo también pueden ser una cuestión de cultura y normas sociales aceptadas, en las que el agente de compras se ve obligado a participar. En todos estos casos, será esencial utilizar medios adicionales para garantizar que no se

vea afectado el procedimiento de contratación. Eso significa que los medios pueden incluir sanciones penales y civiles, exclusión y lista negra de los proveedores acusados de corrupción, mejor capacitación y profesionalización de los funcionarios de compras, salarios más altos para los servidores públicos, entre otras medidas. Sin la ayuda de este tipo de medidas, asegurar la rendición de cuentas y la integridad en el proceso de adquisiciones centrándose únicamente en los procedimientos del agente de compras será insuficiente para eliminar todo tipo de problemas relacionados con la integridad y eficiencia en las compras y contrataciones públicas.

5 Comportamiento e incentivos de los agentes en las compras públicas

5.1 *Incentivos de los agentes en las compras públicas*

Los incentivos están presentes cada vez que se realiza algún tipo de transacción. La aplicación efectiva de los incentivos es clave para la construcción de acuerdos comerciales exitosos que maximicen conjuntamente el valor para todas las partes. Por tanto, es esencial que se adopten estrategias de alineamiento de incentivos para mejorar la eficiencia del sistema de compras en su conjunto.

A continuación, se describen los incentivos más importantes para cada uno de los agentes involucrados en el sistema de compras públicas, considerando los problemas de asimetría de información, costos de transacción, sistemas regulatorios, normativos y políticos.

5.1.1 *Contribuyentes*

Los ciudadanos contribuyentes tienen el rol de principal en su relación con el Estado. Sin embargo, el beneficio individual es bajo, por lo que cada contribuyente no tiene incentivo para esforzarse mucho. Este tipo de conducta se conoce como *comportamiento oportunista* en la supervisión de los principales.

El resultado del comportamiento oportunista genera una pérdida agregada de eficiencia enorme para la sociedad en su conjunto, pero el costo de compartir esa responsabilidad es bastante pequeño a nivel individual. Incluso si cada contribuyente decidiera supervisar, lo que cuesta tiempo y energía, el beneficio individual es muy bajo respecto del costo de oportunidad individual de ese tiempo y energía, incluso cuando el encargado de compras públicas se comportara de acuerdo a los intereses del principal individual. Por lo tanto, cada principal no tiene el entusiasmo ni la motivación para supervisar al agente, y espera que otros lo supervisen, lo que lleva al problema

que al final nadie supervisa. Además, cada principal confía que el Estado en su rol de principal supervise a los compradores.

Por otra parte, los diferentes principales tienen información diferente, y es muy difícil llegar a una coincidencia en la asignación de beneficio de la cooperación de los principales. Más aún, en cada etapa de la cadena existe un costo de supervisión, que aumenta a medida que avanza la cadena, pues se tiene aún menos información de los agentes.

Por último, es importante notar que entre los contribuyentes también se encuentran los proveedores nacionales y los compradores, quienes se pueden organizarse mejor y de alguna manera pueden tomar el rol de principal para su propio beneficio. Así, los proveedores y/o compradores pueden exigir o demandar ciertos beneficios que no necesariamente aumentan el bienestar general de los contribuyentes.

5.1.2 Estado

En la cadena de agentes-principales, el Estado cumple el rol de agente y de principal. Tal como se ha mencionado anteriormente, el Estado se comporta como agente en su relación con los contribuyentes, y es el principal en su relación con el Ministerio de Hacienda.

Es importante tener en cuenta para el análisis del Estado como agente, que las instituciones públicas no necesariamente actúan motivadas por la maximización de utilidades, por lo que tienen menos incentivos para maximizar la productividad y eficiencia (Stiglitz, 1988). De hecho, muchas veces el sector público tiene fines políticos, como crear empleo, lo que pudiera ir en contra de la productividad. Asimismo, existen una serie de rigideces para despedir a trabajadores menos productivos y/o menos comprometidos con ahorrar los recursos del Estado. Esto implica que como los trabajadores no pueden ser despedidos o retribuidos por su buen rendimiento como lo serían en una empresa privada, no hay incentivos ni amenazas para influir en su comportamiento. Por lo tanto, los organismos públicos tienen menos incentivos para ser eficientes o para ser atentos con sus “clientes”, y los incentivos que proveen no suelen ir encaminados a alcanzar eficiencia, sino más bien siguen objetivos políticos.

Por otra parte, se ha observado también una *conducta burocrática* por parte de algunos funcionarios públicos. Estos funcionarios parecieran que actúan como si disfrutaran del poder y del prestigio que conlleva el estar frente a una organización. Así, los funcionarios pueden actuar en beneficio propio y no necesariamente en aras del interés de los ciudadanos a los que se supone que sirven.

Los problemas de agencias son mucho más graves en las grandes organizaciones, y aún más si no hay ningún gran accionista como en las instituciones públicas. En la práctica, los problemas de agente-principal nunca se resuelven completamente. Las estructuras de incentivos (recompensas por un “buen” comportamiento o el castigo por un “mal” comportamiento como el despido) constituyen el método más eficaz para ajustar los incentivos. Aunque tanto el sector público como el sector privado tiene problemas para idear los mecanismos de incentivos que resuelvan completamente el problema de agencia, en el sector público se resuelven muy poco debido a que existen restricciones sobre la forma en que los organismos públicos pueden compensar a sus empleados.

El deseo de los burócratas de aumentar sus ingresos parece explicar numerosos aspectos de la conducta burocrática. Aunque su sueldo puede no estar relacionado estrecha o directamente con su rendimiento, a largo plazo su ascenso depende, al menos en parte, de éste. Así, un funcionario puede exonerarse de la responsabilidad de sus errores siguiendo determinados procedimientos burocráticos que garantizan que todas sus acciones son revisadas por otros. Aunque este proceso de toma de decisiones en equipo también reduce las posibilidades de que el funcionario pueda atribuirse los éxitos, parece que en general le sale a cuenta. Por tanto, los trabajadores del Estado en general son *adversos al riesgo*. Esta característica es la que explica, en parte, uno de los aspectos fundamentales de las burocracias: todo debe pasar por los conductos adecuados (papeleo).

Existen además otros dos factores que refuerzan los procedimientos burocráticos. En primer lugar, muchos de los costos de las actividades que carecen de riesgos no recaen sobre los propios funcionarios sino sobre la sociedad en su conjunto, a través de los impuestos necesarios para pagar al personal adicional (horas hombre). También suponen costos los retrasos y el papeleo en que se incurre debido a la burocracia.

En segundo lugar, existen ciertas rutinas establecidas que debe seguirse y que consiste que en todas las propuestas deben ser aprobadas por personas distintas tiene un aspecto positivo; no se debe únicamente a que los funcionarios buscan siempre su propio interés. Es una consecuencia natural de la relación fiduciaria entre los funcionarios del Estado y los fondos que reparten, es decir, los funcionarios públicos no gastan su propio dinero, sino recursos públicos. Esto implica que se deben seguir ciertas reglas y rutinas que garanticen que los fondos no se gastan de acuerdo a la discrecionalidad del encargado de compras. También sirve para reducir las posibilidades de corrupción, ya que al ser muchas las personas que dar su aprobación, normalmente ninguna tiene poder para adjudicar un contrato por un precio superior al del mercado y así recibir una comisión.

Es importante destacar que, los funcionarios del Estado como un todo se comportan como el agente en la relación con los contribuyentes. Sin embargo, cuando los contribuyentes piden la cuenta pública por del uso de los recursos públicos, no se le pide una rendición de cuentas a cada funcionario público, sino más bien al órgano que es responsable ante la ciudadanía, tal como la Secretaria General de la Presidencia, el Ministerio del Interior o la Presidencia de la República misma. Esto implica que el Estado como agente se centraliza en la administración o en la persona del presidente de la República en su rol de funcionario público. Dicho lo anterior, el comportamiento de los empleados públicos descrito en esta sección también aplica a los funcionarios de los altos cargos públicos. Por tanto, estos funcionarios aun cuando les preocupa el apoyo del electorado (para su reelección en el cargo), se comportan como todo agente, pues tienen información adicional ya sea endógena a su cargo o exógena de las condiciones del país que el principal (i.e. los contribuyentes) no posee, lo que manifiesta en un comportamiento adverso al riesgo y burocrático que se traduce en un menor esfuerzo en la gestión eficiente del aparato y recursos públicos.

5.1.3 Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda tiene la misión de administrar eficientemente los recursos públicos y generar condiciones de estabilidad, transparencia y competitividad de manera de promover el

crecimiento sustentable e inclusivo. Desempeña el rol de agente en su relación con el Estado, y de principal en su relación con el centro de compras, en este caso, ChileCompra.

En su rol de agente del Estado, el Ministerio de Hacienda posee información adicional sobre la recaudación, asignación y utilización de los recursos. Asimismo, debe cumplir con ciertos indicadores del gobierno central respecto de eficiencia del gasto, crecimiento, sustentabilidad e inclusión.

Los empleados del Ministerio de Hacienda son empleados públicos, y por tanto, comparten los patrones de comportamiento mencionados anteriormente, tales como aversión al riesgo, conducta burocrática, carrera funcionaria y preferencias personales que pueden llevar a un esfuerzo menor que el deseado, en particular respecto de la gestión eficiente de los recursos.

El Ministerio de Hacienda se posiciona dentro del Estado como la institución que administra y provee los recursos para el resto de las instituciones públicas, por lo que se comporta como principal de las instituciones a las que les asigna los recursos públicos a través de la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Así, Hacienda decide cuánto y en qué se deben gastar los recursos públicos anualmente, lo que agrega restricciones adicionales a los agentes encargados de las compras públicas.

Respecto de las compras públicas propiamente tal, el Ministerio de Hacienda cumple el rol de principal de ChileCompra², la institución encargada de gestionar el sistema informático de compras públicas y su plataforma (www.mercadopublico.cl) que permite a compradores y proveedores del Estado efectuar sus procesos de compra/venta de bienes y servicios. Por lo tanto, Hacienda busca la eficiencia del gasto de compras públicas a través de ChileCompra, convirtiéndola en su agente y en principal de los compradores.

5.1.4 ChileCompra

² Recuérdese que se puede reemplazar por cualquier centro de compras, pues en análisis aplica a cualquier institución que esté encargada de las compras, contrataciones o concesiones públicas.

La Dirección de Compras y Contrataciones Públicas, ChileCompra, administra el sistema de compras públicas de Chile que se rige por la ley N° 19.886, que funciona con un marco regulatorio único, basado en la transparencia, la eficiencia, la universalidad, la accesibilidad y la no discriminación. Específicamente, ChileCompra provee los servicios informáticos y asesorías para la realización de las compras públicas requeridas por las Fuerzas Armadas y de Orden, Gobierno Central, Universidades Públicas, Municipios, Servicios Públicos y Hospitales.

En su rol como agente del Ministerio de Hacienda, ChileCompra es la institución responsable de la administración a través de la provisión de servicios informáticos de las compras públicas. Luego, ChileCompra tiene más y mejor información sobre cuánto y cómo se realizan las compras públicas que Hacienda. Asimismo, ChileCompra es el responsable del nivel de eficiencia, transparencia, probidad y accesibilidad de las compras públicas, puesto que es la institución que facilita la contratación de bienes y servicios de los organismos del Estado, conectando la demanda pública con la oferta de los proveedores. Sin embargo, los problemas de agencia de los funcionarios públicos también aplican a los funcionarios de ChileCompra y a la institución propiamente tal. Muchos funcionarios pueden incluir ciertas preferencias personales y profesionales lo que deriva en un comportamiento excesivamente burocrático, y toma de riesgo y esfuerzo menor al deseado.

Por otra parte, ChileCompra es el principal de los funcionarios encargados de las compras públicas de las fuerzas armadas y de orden, gobierno central, universidades públicas, municipios, servicios públicos y hospitales.

5.1.5 Compradores

Los compradores son los funcionarios públicos responsables de actividad concreta de las compras y contrataciones públicas y cumplen el rol de agentes finales en la cadena de agente-principal de las compras públicas. Son los compradores los que deben decidir el mecanismo de compra, los montos involucrados y seleccionar los proveedores del Estado. En el contexto de la ley N°19.886, los compradores corresponden a los encargados de compras de las Fuerzas Armadas y de Orden, el Gobierno Central con sus ministerios y servicios asociados, las universidades públicas, los municipios, servicios públicos y los hospitales públicos.

La figura 3 presenta en forma de diagrama las decisiones de los compradores y sus consideraciones para la selección del mecanismo de compra.

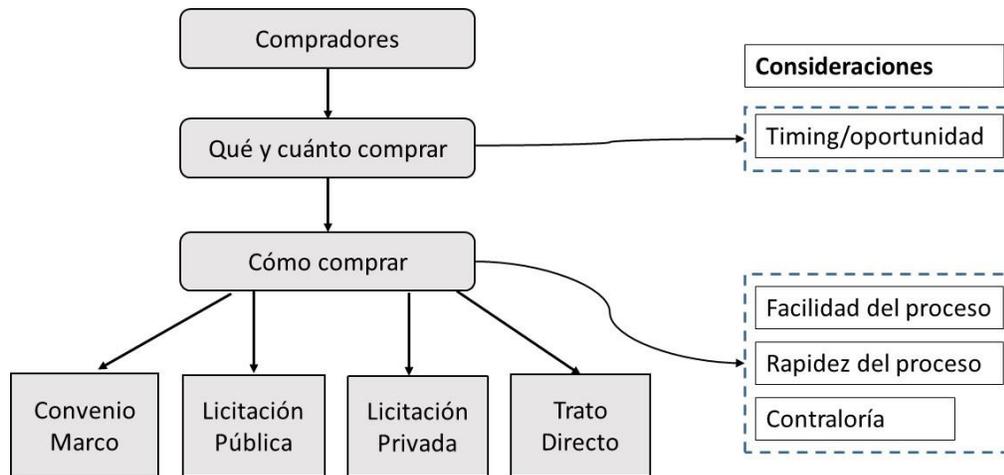
En primer lugar, los funcionarios encargados de las compras deben decidir qué y cuánto comprar, así como el timing o la oportunidad de compra, esto es, cuándo comprar. Los compradores pueden esperar para agregar demanda de manera de obtener mejores precios. Por otro lado, dada la forma en que se asignan los presupuestos, existe la restricción de que, si no se gastan los recursos en un año, el Ministerio de Hacienda a través de la DIPRES recorta el presupuesto de ese ítem para el año siguiente. Por lo tanto, existe el incentivo a comprar antes que se acabe el año.

En segundo lugar, los compradores deben decidir cómo comprar, esto es, el mecanismo de selección y/o procedimiento de compra. La ley N°19.886 explicita los requisitos, circunstancias y procedimientos que rigen respecto de los procesos de compras y contratación pública de bienes y servicios, a saber:

- a. Convenios Marco: compras en el catálogo electrónico, obligatoria para los organismos públicos, salvo que se encuentren condiciones más ventajosas.
- b. Licitación pública como regla general y obligatoria para las adquisiciones iguales o mayores a 1.000 UTM.
- c. Licitación privada, previa resolución fundada, estableciéndose excepciones.
- d. Trato o contratación directa, para compras y contrataciones bajo 10 UTM y/o de carácter eminentemente excepcional.

Además, los compradores antes de elegir la modalidad de compra, toman en consideración, de manera general, la facilidad del proceso de compra, la rapidez del proceso y si debe o no haber Toma de Razón por parte de la contraloría. Lo anterior es relevante, pues, aunque un mecanismo de compras podría ser más eficiente que otro en términos del precio final, los compradores también consideran la eficiencia del proceso mismo, en términos de tiempo y el costo de horas hombre para la aprobación de la modalidad de compra. Por ejemplo, un mecanismo de compra que debe ser aprobado por contraloría genera la incertidumbre del tiempo de aprobación y demora el proceso, por lo que se trata de evitar la contraloría en la medida de lo posible.

Figura 3: Decisiones de los compradores en el proceso actual de compras públicas



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, aunque los compradores cumplen el rol de agente en su relación con ChileCompra, no debe olvidarse que los principales de los compradores son también el servicio o ministerio al que pertenecen, el Ministerio de Hacienda, el Estado y finalmente los contribuyentes. Por lo tanto, su principal directo más allá del proceso de compras, es el jefe de la institución pública en la que se desempeña y su labor, entre otras, es proporcionar los insumos para la realización de las tareas de ese servicio en particular, ojalá de la manera más eficiente posible. Esto es lo que justifica, que desde el punto del comprador sea eficiente la selección de una modalidad de compra más rápida y que provea menos incertidumbre y esfuerzo. Además, cada institución afecta a la Ley de las Compras Públicas, puede tener cierta flexibilidad y/o incentivos para la adquisición de insumos que afecten el desempeño y decisiones de los compradores. Así, los compradores no necesariamente actuarán de la manera más eficiente para el principal final (contribuyentes), o incluso para su principal respecto de las compras públicas (ChileCompra).

Por otro lado, los compradores se comportan como cualquier otro agente al tener más experiencia y mejor información sobre las compras públicas, y querrán sacar alguna ventaja de esa información al incluir algunas preferencias personales, derivadas de sus intereses privados, perspectivas de carrera, contactos sociales, recompensa monetaria, colusión, conducta burocrática o simplemente aversión al riesgo y al esfuerzo.

5.2 Incentivos de los agentes indirectos en las compras públicas

5.2.1 Proveedores

Los proveedores representan a la oferta e incluyen a empresas pequeñas, medianas, grandes, subcontratistas, entre otros. Estas empresas compiten por la provisión de bienes y servicios demandados por las instituciones estatales.

Los proveedores tienen, por una parte, incentivos a coludirse con los compradores, de manera de obtener la provisión de los bienes y servicios del Estado en condiciones más ventajosas, por lo que están dispuestos a entregar beneficios adicionales a los compradores. Adicionalmente, los proveedores tienen incentivo a coludirse entre ellos para subir los precios de los productos que demanda el Estado y obtener mayores utilidades. Este tipo de conducta reduce la competencia, incrementa los precios y reduce la eficiencia del sistema.

Por otra parte, los proveedores tienen incentivos a organizarse y demandar servicios adicionales pues ellos también se consideran contribuyentes y principal en su relación con el Estado. Por lo tanto, los proveedores demandan procesos de acceso y postulación a la provisión de bienes y servicios sencillos, y así realizar un menor esfuerzo.

5.2.2 Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República (CGR) es un órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado. La labor de la Contraloría es eminentemente fiscalizadora de carácter jurídico, contable y financiero, destinada a cautelar el principio de legalidad, es decir, verificar que los órganos de la Administración del Estado actúen dentro del ámbito de sus atribuciones, con sujeción a los procedimientos que la ley contempla y utilizando los recursos públicos eficiente y eficazmente.

La misión de la Contraloría es entonces asegurarse de la legalidad de los contratos, fiscalizando el uso de los recursos públicos. Para ello, usa el concepto de Toma de Razón. La Toma de Razón es el “procedimiento de control preventivo a través del cual la Contraloría General verifica la constitucionalidad y legalidad de los decretos y resoluciones que, de conformidad a la legislación, deben tramitarse ante ella, y de los decretos con fuerza de ley que dicta el Presidente de la República”.

La Toma de Razón en materias relativas a la adquisición de bienes y servicios del Estado generaría valor económico al asegurar que el proceso de adquisición y contratación se ajuste a la normativa vigente. Ello tiene efectos sobre el precio de adquisición de los bienes y servicios (por ejemplo, contribuyendo a un proceso competitivo), y sobre la realización del valor que el contrato está determinado a generar (por ejemplo, al desincentivar el incumplimiento a través de la correcta aplicación de multas y garantías).

Desde el punto de vista del comprador, sin embargo, la Toma de Razón genera incertidumbre y atrasa las compras y contrataciones públicas, pues no es un proceso inmediato, lo que reduce la eficiencia del sistema, no solo en tiempo sino también en horas hombre. Así, los compradores no tienen incentivo a utilizar mecanismos de selección de compras que impliquen la Toma de Razón por parte de la Contraloría.

Es importante destacar que la Contraloría no cumple el rol de principal directamente, pues los agentes involucrados en las compras no deben reportarles directamente. Sin embargo, es un agente indirecto esencial en el proceso de adquisiciones públicas, pues fiscaliza la legalidad de los contratos.

5.2.3 Dirección de Presupuestos

La dirección de presupuestos (DIPRES) es la institución dependiente del Ministerio de Hacienda encargada 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 y control de gestión”. Es la encargada de la elaboración de la Ley de Presupuestos y del registro del gasto mensual, efectivo y devengado de las instituciones del Estado.

La importancia de la DIPRES en el proceso de compras y contratación pública radica en la confección del presupuesto para cada institución pública, lo que condiciona los recursos disponibles para los compradores. Así, si los recursos asignados no se ejecutan en el año asignado, pueden ser reasignados o reducidos en el siguiente año. Esto genera necesariamente genera incentivos a los compradores a realizar adquisiciones más eficientes si ello conlleva a una reducción presupuestaria. Igualmente, los compradores tienen incentivos a realizar una mayor cantidad de compras al final del año calendario y utilizar los recursos asignados para no perderlos.

El rol que cumple la DIPRES en el proceso de compras y contrataciones públicas es indirecto, pero crucial, pues aunque no es el principal o jefe directo de los compradores como lo sería el Ministerio de Hacienda, actúa de manera indirecta sobre los compradores al asignarles el presupuesto de compras públicas, lo que genera incentivos contradictorios respecto de la eficiencia en los compradores.

5.2.4 Otras instituciones fiscalizadoras

Existen una serie de instituciones que cumplen el rol de fiscalizadores, tales como el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, la Fiscalía Nacional Económica, el Tribunal de Contratación Pública, Observatorio ChileCompra, Consejo para la Transparencia, Chile Transparente, medios de comunicación, entre otros.

La importancia de estas instituciones radica en los mecanismos de supervisión que pueden ejercer, ya sea denunciando o haciendo públicos la colusión, comportamiento rentista, falta de transparencia, bajo nivel de esfuerzo de los compradores, entre otros. Además de aportar a la reducción del problema de agencia, estas instituciones fiscalizadoras cumplirían parte el rol de principal al realizar seguimiento de las acciones de los agentes y creando conciencia a los contribuyentes sobre la importancia de la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

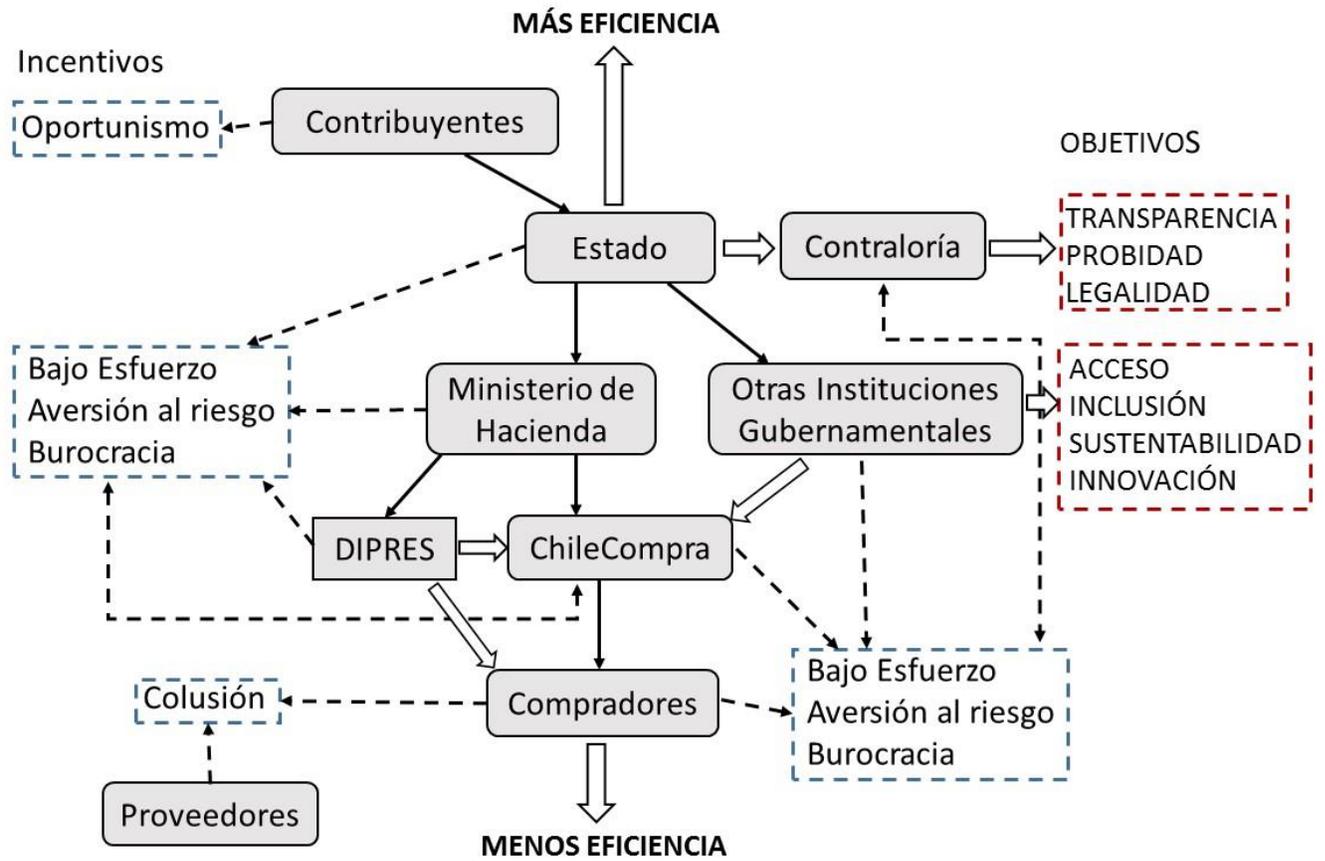
5.3 Relaciones e incentivos de los agentes en las compras públicas

Los diferentes objetivos e incentivos de los agentes involucrados tanto directa como indirectamente en el proceso de adquisiciones genera ciertas tensiones respecto a la eficiencia del sistema de compras públicas. La figura 4 resume las relaciones, objetivos e incentivos de los actores descritos en la sección 5.1 y 5.2. El objetivo principal del sistema de compras es lograr la eficiencia, sujeto a las restricciones de transparencia y probidad. Las flechas gruesas corresponden a los objetivos de las instituciones que participan directa o indirectamente en el sistema. Las flechas negras muestran las relaciones de agente-principal del sistema, y las flechas entrecortadas relacionan los incentivos de las instituciones involucradas.

A modo de resumen, de la figura 4 se desprende que, en los procesos de las compras y contrataciones públicas, el Estado tiene como objetivo el uso eficiente de los recursos, es decir, aumentar la eficiencia; la Contraloría tiene el objetivo de asegurar la legalidad, transparencia y probidad de los contratos de las compras públicas; y otras instituciones gubernamentales tienen como objetivo el acceso, la inclusión, la sustentabilidad, la innovación entre otros. Por lo tanto, a medida que estas instituciones prioricen sus objetivos por sobre la eficiencia, es difícil generar mejoras sustantivas a la eficiencia total del sistema.

Por otra parte, es fácil ver en la figura 4 los distintos incentivos que afectan el comportamiento de actores del sistema, los que en conjunto con los objetivos de las instituciones disminuyen los niveles de eficiencia.

Figura 4: Objetivos e Incentivos de los actores del sistema de compras públicas.



Fuente: Elaboración propia.

6 Recomendaciones para la Mejora de la Eficiencia del Sistema de Compras Públicas

A continuación, se describen una serie de recomendaciones para la mejora de la eficiencia del sistema de compras públicas. Estas recomendaciones buscan hacerse cargo de los problemas de agencia anteriormente expuestos, por lo que el orden de implementación y la profundidad de los cambios de los incentivos de los agentes es crucial para aumentar significativamente la eficiencia del sistema.

6.1 *Propuesta 1: Posibilitar traspasos en el presupuesto para fomentar el ahorro real en los gastos corrientes de las compras públicas.*

6.1.1 *Objetivo de la propuesta*

La idea central de esta propuesta es generar los incentivos a los compradores para realizar compras y contrataciones que produzcan los mayores ahorros y las condiciones más ventajosas para las instituciones en las que se desempeñan.

Actualmente, no existen muchos incentivos para que los compradores se esfuercen por obtener menores precios y costos menores, alcanzando mayores niveles de ahorro. En primer lugar, el presupuesto asignado por la DIPRES es anual, por lo que si los servicios públicos no ejecutan a cabalidad el presupuesto, éste se reducirá al año siguiente. Las cuentas del ejercicio presupuestario quedan cerradas al 31 de diciembre de cada año. Luego, a partir del 1 de enero de cada año, no puede efectuarse pago alguno sino con cargo al presupuesto vigente. Esto se conoce en la literatura como “spend it or lose it”, es decir, gástelo o piérdalo. Por tanto, los montos ahorrados en adquisiciones durante el año, se terminan gastando a final de año en compras y contrataciones apresuradas para cumplir con el presupuesto anual y evitar un recorte de presupuesto al año siguiente. Además, las compras apuradas tienen mayores probabilidades de errores, falta de pertinencia, y menor calidad de los bienes y servicios adquiridos.

Existe evidencia internacional que cuando los presupuestos expiran al final del año fiscal crean los incentivos para gastarlo y así evitar recortes presupuestarios al año siguiente. Ante la incertidumbre sobre futuras demandas de gasto, los organismos públicos tienen un incentivo para reservar ciertos gastos en la primera parte del año. Si la demanda no se materializa, deben apresurarse a gastar estos recursos en proyectos de menor calidad o pertinencia al final del año. Liebman y Mahoney (2010) muestran utilizando datos sobre gastos de adquisiciones del gobierno federal de los Estados Unidos que el gasto en la última semana del año es 4,9 veces mayor que el promedio semanal del resto del año. Además, utilizando un conjunto de datos que rastrea la calidad de proyectos de tecnologías de información, los autores encuentran que los puntajes de calidad para los proyectos de fin de año son de 2,2 a 5,6 veces más probables de estar bajo el valor promedio. Por consiguiente, permitir a los organismos públicos transferir los fondos no utilizados a los años siguientes puede mejorar la eficiencia. Los autores calibran un modelo dinámico de gasto y muestran que permitir la extensión o transferencias de los recursos presupuestados puede llevar a ganancias de bienestar de hasta 13 por ciento.

En segundo lugar, en Chile solo existe una valoración más bien “moral” por ahorrar en las compras y contrataciones públicas, pues no existe la posibilidad de redestinar recursos por ahorro y eficiencia ni tampoco existen incentivos de reconocimiento al ahorro. En otras palabras, los agentes encargados de las compras públicas pueden ahorrar recursos en adquisiciones, pero luego el jefe del servicio, que es su principal directo, necesita ejecutar el presupuesto, por lo que termina incentivando al agente a que se gaste el presupuesto a final del año.

Por lo tanto, se propone facilitar el traspaso en el presupuesto de la partida de compras de bienes y servicios para que los ahorros generados³ y los recursos no gastados a final de año puedan transferirse al presupuesto del siguiente año y/o puedan ser redestinada a gastos en otros conceptos, es decir, que los recursos vuelvan al Estado, a través del Ministerio de Hacienda. La propuesta de

³ Este es el ahorro eficiente que se quiere fomentar, por lo que se necesita revisar los gastos en compras y determinar cuánto es la cantidad ahorrada. ChileCompra sería la entidad que en principio podría revisar los montos y estimar dada información de compras pasadas los ahorros netos.

trasladar los ahorros del año t al año $t+1$ no implica que el presupuesto sea plurianual. El presupuesto seguiría siendo anual, pero flexibiliza los gastos de manera que los recursos no gastados en el año en curso puedan trasladarse al año próximo sin el temor de sufrir una reducción del presupuesto siguiente. Además, se propone parte de los recursos ahorrados en las compras y adquisiciones públicas sean devueltos al Estado.

Esto resolvería en parte el problema de la restricción de la expiración del presupuesto al permitir el uso de esos recursos ahorrados al año siguiente o en otros ítems, y no una reducción del presupuesto por gastar una cantidad menor a la presupuestada, además de evitar compras y contrataciones apresuradas para cumplir con el presupuesto anual con la consiguiente probabilidad de errores en la compra, y/o falta de pertinencia y menor calidad de los bienes y servicios adquiridos.

Finalmente, esta propuesta se haría cargo en parte de los incentivos de los agentes encargados de compras al generar ganancias en reputación al gestionar eficientemente los recursos públicos. Lo que se alcanza si se reconocen a los compradores de los servicios públicos que generaron más ahorros en adquisiciones, pues a los compradores en su mayoría les interesa ascender y asegurar su carrera funcionaria. Esto ocurriría siempre y cuando existiera una carrera de comprador profesional y así mantener e incentivar a los buenos funcionarios a permanecer en sus puestos de encargado de compras.⁴

6.1.2 Implementación

Aspectos económicos

En la literatura especializada, el traspaso de presupuesto se conoce como “budget carry-over”⁵, y se define como el derecho de usar los recursos no gastados más allá del período para el cual fueron originalmente otorgados. Esto significa que un servicio puede usar parte o todo lo que no se ha

⁴ La propuesta 3 del presente informe se hace cargo de la carrera profesional

⁵ Basado en Lienert and Ljungman (2009).

gastado de los años anteriores, además de la asignación presupuestaria del año en curso. Más aún, existen países que permiten a sus organismos gubernamentales a tomar prestado contra ingresos futuros, que es conceptualmente similar -el equivalente a una transferencia negativa.

El traspaso presupuestario es sólo uno de los procedimientos presupuestarios utilizados para simplificar la transición entre dos ejercicios presupuestarios. En muchos casos, es posible registrar transacciones contra las cuentas del año anterior durante un corto período en el nuevo año fiscal, por ejemplo, durante un mes. Estos períodos contables complementarios se introducen para hacer frente a retrasos en las transacciones.⁶

Existen por supuesto argumentos a favor y en contra del traspaso presupuestario. A favor, se debe considerar en primer lugar que promueven ganancias en eficiencia, al disminuir la presión para gastar el presupuesto anual y los encargados de compra tienen más tiempo para comprar bienes o servicios que contribuyen significativamente al logro de los objetivos de la organización. Adicionalmente, los traspasos presupuestarios también pueden promover iniciativas de ahorro de costos más activas y duraderas. En general, los compradores están en mejor posición para identificar las mejoras de eficiencia que la Dirección de Presupuestos. Sin embargo, a menos que haya beneficios tangibles, los esfuerzos para reducir los gastos serán reducidos. La posibilidad de transferir los ahorros de eficiencia puede cambiar esto, siempre que se puedan devolver recursos ahorrados, ya que sólo cuando los encargados de presupuesto tienen la discreción de utilizar los recursos que se han llevado a cabo de la manera que ellos consideren adecuados se crean los incentivos para maximizar los ahorros.

Por otra parte, el traspaso de presupuesto facilita la revelación de las verdaderas necesidades de recursos. Desde el punto de vista de la Dirección de Presupuestos, las posibilidades de traspaso pueden funcionar como un mecanismo para extraer información sobre los verdaderos

⁶ En algunos países, la autoridad presupuestaria se basa en el principio de devengo, es decir, la medición de la utilización real de los recursos. Cuando el presupuesto se basa en el devengo, no hay posibilidad de drenar una apropiación pre-pagando bienes y servicios o abastecerse de suministros. Por consiguiente, un presupuesto basado en el principio de acumulación reduce, pero no elimina los fundamentos de las prórrogas.

requerimientos de recursos, los cuales pueden usarse luego para determinar asignaciones futuras. En la medida en que encargados de compras realizan esta señalización de información, él o ella puede, sin embargo, ser reacio a hacer uso de posibilidades de traspaso.

Adicionalmente, traspasar presupuesto permite compensar las rigideces en los procedimientos de ejecución del presupuesto. La ejecución presupuestaria puede verse retrasada por procedimientos de adquisición complejos o múltiples controles de gastos ex ante. El remanente del ejercicio puede permitir que los gastos se contabilicen en el ejercicio fiscal correcto.

Por otro lado, los argumentos en contra incluyen el problema de sobre-presupuestar, complicaciones en los controles de gasto y el *timing* o momento del gasto. Si las asignaciones presupuestarias iniciales fueran excesivas, o si una actividad planificada no se llevara a cabo, entonces no se debieran permitir traspasos presupuestarios al año siguiente. Sin embargo, en la práctica es a menudo imposible establecer precisamente por qué ha habido un gasto insuficiente. Asimismo, si el tamaño de las prórrogas se hace grande, el conflicto potencial entre las prioridades de gasto del gobierno y la acción perseguida de los compradores y directores de servicio podría aumentar rápidamente. Por esta razón, se hace necesario poner límites a los traspasos presupuestarios. Por último, puede ocurrir que el gobierno quiera crear una situación “use it or lose it” para asegurar que se gastan las asignaciones en el momento adecuado del ciclo económico. Además, cuando ya existe cierta consolidación fiscal, el gobierno quiere limitar los traspasos presupuestarios para proteger un objetivo o target fiscal.

Para la implementación de la propuesta de traspaso del presupuesto y reducir los incentivos de malgasto al finalizar el año fiscal o demoras en la ejecución presupuestaria, se debe considerar la aplicación de ciertas restricciones, ya sea caso a caso o restricciones de tipo más general. Un primer enfoque implicaría que la DIPRES determine la cantidad que puede ser traspasada caso por caso o proyecto por proyecto. Japón y Alemania siguen este enfoque (ver Tabla 1). Sin embargo, los requisitos de información y la cantidad de tiempo y recursos involucrados son altos. Por lo tanto, una evaluación caso por caso sería inapropiada para un gran número de pequeñas transferencias, por ejemplo, para los gastos en compras y contrataciones públicas estándares.

Un segundo enfoque para imponer restricciones a los traspasos presupuestarios, y que sería más común parece favorecer un régimen estandarizado para conceder flexibilidad al final del año a categorías más amplias de gastos. Especificar por adelantado los criterios que rigen para traspasar remanentes parecen fortalecer la estabilidad y la previsibilidad. Las restricciones cuantitativas pueden ser impuestas de tres maneras: (i) un límite en la cantidad de traspasos permitidos en un año determinado, por ejemplo, 3 por ciento de la apropiación presupuestaria; (ii) un límite máximo sobre la cantidad acumulada que se puede traspasar al próximo año, por ejemplo, 10 por ciento de la apropiación; y (iii) límites en la reducción de las prórrogas acumuladas.

Respecto de limitar la cantidad de los traspasos permitidos en un año, se busca incentivar que los gastos sean más eficientes y se reduzcan los costos. En Suecia, por ejemplo, la posición por defecto es que las agencias gubernamentales pueden retrasar el 3 por ciento de las asignaciones no gastadas, a menos que el gobierno decida otra cosa. Respecto de limitar la cantidad acumulada del traspaso presupuestario, esto evitaría la acumulación de grandes cantidades de recursos no gastados. Por otra parte, este tipo de límite máximo, una vez que se convierta en vinculante, eliminaría la posibilidad de nuevas prórrogas, con el resultado de que de nuevo habrá incentivos para que los directores presupuestarios gasten todos sus recursos.

Tabla 1: Posibilidades de traspasos presupuestarios (budget carry over) en países seleccionados.

	France	Germany	Indonesia	Japan	Mexico	Russia	Sweden	U.K.	U.S.A.
Is carry-forward allowed?									
For operational spending?	Yes	Yes ³	Yes ⁴	Yes	No	Yes	Yes	Yes	Yes
Investment spending?	Yes	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes	Yes ⁵
Transfers and subsidies?	Yes	Yes	—	Yes	No	No	Yes	Some	Yes
What restrictions apply?									
A fixed percentage of the budget appropriation	Yes, 3% ⁶	No	No	No	—	—	Normally 3%	None	No
Case-by-case approval	—	Yes	Yes	Yes	—	—	Possible	No	Yes
Cap on the stock of carry-over	—	No (but 2 year limit)	No	No	—	—	No	No	No
Approval for the draw-down	—	—	—	—	—	—	Not normally	Yes, since 2005	—
How is carry-over regulated?									
By statute law (act of Parliament)	Yes	Yes	Yes	Yes ⁷	—	Yes	Yes	No	No
By Government regulation	Yes	Yes	Yes	—	—	—	Yes	No	No
By Ministry of Finance regul.	Yes	Yes	Yes	Yes	—	—	—	Yes	Yes

³ Investment expenditure is typically carried over. Other expenditure may also be carried over if it is covering several years and if this is in the interests of efficiency and economy. The need for carry-over is obviated in the case of two-year budget appropriations, whose legal basis is found in the 1949 Constitution.

⁴ The State Finances Law 2003 confirms the principle of annuality (no carry-over). However, annual budget laws since 2005 allow limited carry-over.

⁵ Annual appropriations acts make budget authority available for obligation during the fiscal year. Some appropriations – especially for multi-year investment projects -- allow budget authority to remain available for obligation for a period longer than 12 months. This obviates the need for carry-over for such spending.

⁶ Appropriations comprise commitment authorizations and cash-limit appropriations. Cash-limit appropriations for a specific budget program can be carried over, within the limit of 3 percent for salaries and 3 percent for all non-salary expenditures. These provisions are specified in the 2001 Organic Budget Law.

⁷ Carryover is authorized under the Public Finance Act 1947, which that carryover of annual appropriations to the following fiscal year requires the approval of the Ministry of Finance. For this purpose, the head of a ministry or agency must prepare a carryover request, stating the reasons for and the amount carry-over.

Fuente: Lienert, I. y Ljungman, G. (2009).

Casos interesantes de considerar para la propuesta sería el Reino Unido y algunos estados de U.S.A. En el Reino Unido, por ejemplo, los presupuestos anuales pueden variar al permitir “flexibilidad al final del año” donde los recursos que no se han gastado pueden traspasarse al año siguiente o se agregan al presupuesto del año siguiente, todo dentro de límites establecidos. Asimismo, los ahorros ya sea por una disminución en los costos o por ganancias de eficiencia en general se utilizan para mejorar la calidad de los mismos servicios públicos.

En general, los ahorros generados en los presupuestos pueden: (i) volver directamente a la Tesorería o al Ministerio de Hacienda, es decir, al Estado y pueden ser utilizados en lo que se estime conveniente; (ii) los servicios públicos retienen dinero para pagar sus costos, incluidos los costos adicionales generados para aumentar el ahorro (por ejemplo, contratación de compradores capacitados o capacitación de los compradores); (iii) utilizar “trading accounts” o cuentas de

operaciones, de modo que los servicios públicos puedan cubrir todos sus gastos con los ahorros o mantener un porcentaje de esos ahorros para reinvertir.⁷

Otro caso interesante para considerar es el caso del Estado de Washington en Estados Unidos. Este estado ha logrado incentivar ahorros con el "Programa de Incentivos de Ahorros"⁸. Creado en 1997, el programa permite a una agencia estatal el traspaso de la mitad de sus ahorros (con algunas excepciones) a presupuestos de años fiscales siguientes de proyectos de gastos de una sola vez (tales como tecnología o capacitación) que mejoren la eficacia y eficiencia de la organización. Para asegurar su aprobación por parte del Congreso, el gobernador del Estado destinó la otra mitad de los ahorros para educación. Esto dificultaba que los legisladores votaran en contra de la propuesta del programa. Y dificultó que los legisladores terminaran el programa, dado que hay otra parte interesada, la secretaría de educación, que se beneficia directamente (o, al menos, percibe que se beneficia directamente) de los incentivos en el programa.

En definitiva, la propuesta que permita facilitar los traspasos en el presupuesto para fomentar el ahorro real en los gastos corrientes de las compras públicas podría considerar los siguientes aspectos económicos⁹:

- i. Comenzar con un ejercicio piloto para probar los méritos de las transferencias limitadas de presupuesto de un año a otro. Por ejemplo, a los servicios dependientes del Gobierno Central se les podría dar la autoridad para transferir hasta el 5 por ciento¹⁰ del presupuesto de compra de bienes y servicios al próximo año fiscal. No obstante, sólo las divisiones del servicio que logran ahorros de costos podrán desplegar esos ahorros en los siguientes dos años como máximo, y así evitar demoras excesivas en la ejecución presupuestaria. Se considera crucial la revisión de las adquisiciones en términos de montos, precios y estándares de calidad que generan los ahorros, pues si se ahorra a expensas de la calidad

⁷ Ver Jones (2005) para mayor detalle.

⁸ Basado en Jones, L. R. (2005). Outyear Budgetary Consequences of Agency Cost Savings: International Public Management Network Symposium. International Public Management Review, Volume 6 Issue 1.

⁹ Basado en Jones (2005), Lienert y Ljungman (2009), Liebman y Mahoney (2013), y Fichtner (2015).

¹⁰ Este porcentaje se puede definir por DIPRES o el Ministerio de Hacienda. Para esta propuesta, se propone comenzar con un 5%.

de los bienes y servicios adquiridos, se debería limitar las transferencias del presupuesto y condenar a los encargados de compras por tales prácticas.

- ii. Una preocupación legítima con respecto al traspaso de cuentas es que podrían tener la consecuencia perversa de disminuir la ejecución de presupuesto y la rendición de cuentas a final de año. Requerir revisiones del presupuesto podría ayudar a resolver esta preocupación y frenaría más el gasto de fin de año. Estas revisiones debiesen detallar los gastos previstos para el resto del año fiscal, los superávits previstos al final del año fiscal y las razones de estos excedentes. Informes de revisión con componentes similares han dado éxito en la reducción de las presiones de gastarse todo el presupuesto anual y aumentos de gastos de fin de año en el Estado de Oklahoma en Estados Unidos y en Taiwán. Por supuesto, estas revisiones tendrían un valor limitado si la autoridad encargada, como DIPRES no lleva a cabo la supervisión apropiada.

Aspectos legales

Antes de todo, se deben recordar ciertos aspectos de la Ley Anual de Presupuesto del sector público. Esta ley es una estimación financiera de los ingresos y una autorización de los gastos para un año determinado, de modo de compatibilizar los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente determinados. El proyecto lo propone exclusivamente el Ejecutivo y debe ser aprobado por el Parlamento.

Debido a que el ejercicio presupuestario, abarca desde el 1° de enero al 31 de diciembre de cada año, los recursos disponibles a la fecha de cierre deben incorporarse al presupuesto del año siguiente. Los saldos provienen de Disponibilidades de cuentas corrientes, Disponibilidades en efectivo (gastos menores y otros) y saldos de fondos puestos a disposición de otras entidades y que se encuentran pendientes de rendición de cuentas.

El uso de estos fondos debe ser propuesto por el Ministerio o Servicio al Ministerio de Hacienda, destinándose, preferentemente, a la cancelación de obligaciones pendientes del año anterior, a su ítem de origen, cuando correspondan a fondos girados para finalidades específicas o a otros ítems, en el caso de que se hubieran cubierto los rubros indicados anteriormente, condicionado a la aprobación definitiva del Ministerio de Hacienda. En el caso que se efectúen reducciones presupuestarias en el año, estos saldos no son reasignados.

Para concretar este procedimiento, las unidades operativas, al cierre del ejercicio presupuestario deben confeccionar un balance, de los ingresos y gastos del período, determinando los saldos disponibles en caja y pendientes de rendición de cuenta. Adicionalmente, se debe calcular los compromisos pendientes de pago, proponiendo al Ministerio o Servicio Público la distribución de los saldos, de acuerdo a su origen y destino, para su posterior incorporación al presupuesto y ejecución. Lo anterior se consolida a nivel nacional por el Ministerio y una vez aprobada por el Ministerio de Hacienda, se incorpora la modificación respectiva a los presupuestos de las unidades operativas, mediante Resolución de esta Secretaría de Estado.

Por consiguiente, en Chile los traspasos presupuestarios ocurren de manera más bien excepcional, sólo para hacerse cargo de obligaciones pendientes al año anterior con finalidades específicas y necesitan de la aprobación del Ministerio de Hacienda. En la práctica entonces, se tiene una situación “use it or lose it”.

En resumen, se deben proponer reglas de traspasos de los saldos presupuestarios del subtítulo 22 de la Ley de Presupuestos, correspondientes a los gastos por adquisiciones de bienes de consumo y servicios no personales, necesarios para el cumplimiento de las funciones y actividades de los organismos del sector público. Para comenzar se propone transferir hasta el 5 por ciento del presupuesto de compra de bienes y servicios al próximo año fiscal.

6.1.3 *Análisis costo-beneficio*

En términos generales, ésta propuesta contribuiría en la generación de incentivos para que los servicios públicos realicen compras más eficientes, y así disminuir el problema de agencia e incentivos que puede inducirlos a no realizar las mejores compras posibles. Más aún, la propuesta busca una modificación importante a la administración presupuestaria de los servicios públicos, que por sentido común considera que un ahorro implica un castigo, con un recorte presupuestario al año siguiente.

En términos específicos, la propuesta busca aumentar la eficiencia al disminuir la presión percibida por los Servicios Públicos de gastar los recursos restantes al final del año fiscal para proteger sus presupuestos de recortes, junto con el beneficio público de reducir los gastos superfluos o simplemente derroches asociados con esa presión por gastar. Por otra parte, aunque los aumentos de gastos de fin de año no fueran inherentemente inútiles, permitir a los Servicios administrar sus presupuestos sin plazos artificiales mejoraría la eficiencia del gasto de estos Servicios y sus divisiones. Obviamente, los beneficios de esta propuesta dependen de la magnitud del ahorro que se logre y los efectos macroeconómicos de esos ahorros.

Beneficios

Vogel (2009) realiza una estimación de los efectos macroeconómicos del ahorro en las compras y contrataciones públicas para la Unión Europea y que pueden servir de referencia para el caso de Chile. Para un escenario base, una reducción gradual del impuesto a la renta que transfiere los ahorros presupuestarios al comprar a menores precios (en 10 años los márgenes caerían 0.5 puntos porcentuales por año en un 20% del mercado de adquisiciones) al sector privado, el PIB real, el empleo y el consumo aumentan un 0.1-0.2% por encima de sus valores basales previos a la reforma después de 5 y 50 años. El impacto macroeconómico es aproximadamente proporcional al margen de reducción, crecimiento del PIB real, empleo y consumo aumentan proporcionalmente al volumen de ahorro de costos. Los efectos sobre la producción y el empleo de la reducción del impuesto a la renta dependen de la elasticidad de la oferta de trabajo; las estimaciones de estos últimos están son mucho más inciertas pues dependen de otros factores. Una elasticidad de 0,1, en

lugar del valor de referencia de 0,2, reduce los beneficios macroeconómicos a corto y largo plazo de 2 a 3 veces.¹¹

Por otra parte, Vogel propone que una disminución de los impuestos sobre el capital y una mayor inversión gubernamental son formas alternativas de utilizar los ingresos fiscales adicionales generados por ahorros en las adquisiciones públicas. Las reducciones del impuesto sobre el capital son menos beneficiosas para el PIB, el empleo y el consumo después de 5 años, pero aumenta fuertemente la inversión privada. Las ganancias del PIB a largo plazo son ligeramente superiores que con el recorte del impuesto a la renta, pero el consumo y el empleo se mantienen estables, por lo que la mayor parte del efecto positivo del PIB es impulsado por el fuerte incremento a largo plazo en la inversión.

Finalmente, Vogel encuentra que el gasto de los ahorros presupuestarios en inversión pública adicional es menos beneficioso que el impuesto a la renta, pero similar al impuesto sobre el capital en términos de PIB y efectos sobre el empleo después de 5 años. El consumo privado e inversión caerían en el corto plazo. Las ganancias del PIB a largo plazo son mayores que las alcanzadas con las reducciones de impuestos. El consumo crece de manera similar a la mano de obra y más fuerte que bajo la reducción impositiva al capital, mientras que la inversión caería. El empleo se mantendría en el nivel previo a la reforma. El efecto de la inversión pública depende de la elasticidad de la producción con respecto al capital público en la función de producción, mayores valores de la elasticidad aumentan y valores más bajos reducen su efecto positivo a largo plazo sobre el PIB, el consumo y la inversión privada.

Costos

Respecto de los costos de la propuesta, en una primera etapa se debe considerar el costo de la modificación de la ley, y los costos de implementación y evaluación del piloto. Los costos de modificación de la ley incluyen los costos de horas hombre para preparar el proyecto, los estudios

¹¹ En Chile, las estimaciones indican que la elasticidad de la oferta de trabajo masculina estaría más cercana a 0,1, mientras que la elasticidad de la oferta de trabajo femenina estaría más cercana a 0,2 (Mizala et. al., 1998).

y consultorías, además de la capacitación continua a los encargados de presupuesto y compras públicas. Sin embargo, gran parte de los costos asociados al proyecto se pagan en los períodos iniciales, mientras que los beneficios se recibirían en todos los períodos.

En una segunda etapa se debe tener en cuenta si la posibilidad de traspasar presupuesto para fomentar el ahorro real en los gastos corrientes de las compras públicas genera incentivos perversos como la disminución o retraso en la ejecución y rendición de cuentas.

6.2 Propuesta 2: Aumentar las exenciones de auditoría ex-ante para compras públicas.

6.2.1 Objetivo de la propuesta

Los encargados de compras deciden qué, cuánto, cómo, cuándo comprar y a quién. Así, los compradores tienen incentivos, por una parte, a esperar para agregar demanda de manera de obtener mayor poder de compra y obtener menores precios, y por otra parte, a comprar antes que se acabe el año y ejecutar todo el presupuesto para no sufrir recortes al año siguiente. Asimismo, al momento de decidir cómo comprar, los compradores utilizan los mecanismos más apropiados considerando la facilidad, viabilidad y rapidez del proceso de compra. En consecuencia, la mayoría de los compradores evita realizar procesos que impliquen controles ex-ante como la “Toma de Razón” por parte de la Contraloría; desde punto de vista del comprador, estos mecanismos requieren mayor esfuerzo y riesgo en los procedimientos, además del tiempo, y las horas hombre necesarias para la toma de razón que aumentan el costo del proceso, disminuyendo la eficiencia.¹²

Así, dado que los controles ex-ante de la Contraloría General de la República generan incentivos a los compradores a evitar los mecanismos de compra que requieran, por ejemplo la Toma de Razón, se considera crucial para aumentar la eficiencia del sistema de compras tener instrumentos de control ex-post en vez de control ex-ante que aseguren la legalidad, transparencia, probidad, y el uso eficiente de los recursos públicos.

¹² Zaviezo et. al (2016) a través de una serie de entrevistas encuentran evidencia de que los compradores evitan mecanismos de compra que necesiten la Toma de Razón.

El objetivo de esta propuesta es aumentar la eficiencia en las compras y contrataciones públicas al disminuir los controles ex-ante existentes, de modo que los compradores elijan los procesos de compras que permitan los mayores ahorros. Así, por ejemplo, eliminar los controles ex-ante reduciría los incentivos de los compradores de fragmentar las compras, puesto que a montos mayores de un cierto rango es obligatoria la Toma de Razón, y por ende los compradores prefieren perder poder de compra y pagar precios mayores al desagregar la demanda. Sin la imposición de la Toma de Razón, disminuyen los incentivos a fragmentar las compras y por ende se tendría mayor poder de compra y menores precios, aumentando la eficiencia y los ahorros en el sistema de compras públicas.

6.2.2 Implementación

Aspectos económicos

La racionalidad económica de la Toma de Razón en las compras y contrataciones públicas consiste en la generación de valor económico al asegurar la legalidad de los contratos, desincentivando las practicas poco competitivas, discriminatorias o poco transparentes. Los Actos administrativos relacionados con las contrataciones públicas incluyen licitaciones, precalificación, adjudicación de contratos y pagos.

Además, el proceso de Toma de Razón reduciría la incertidumbre a la que se enfrentan los proveedores del Estado al estandarizar los procesos de adquisición de los distintos servicios públicos, aunque también podría elevarla si los plazos se vuelven eventualmente más extensos y/o menos predecibles. Por tanto, el efecto de la Toma de Razón sobre los precios que pagan los servicios públicos es ambiguo.¹³ Sin embargo, el efecto que genera la Toma de Razón en las decisiones de los compradores no es ambiguo, incentiva la elección de mecanismos de compra que

¹³ Ver Engel et. al. (2015) para un análisis detallado del Valor Económico de la Contraloría General de la República.

no necesiten Toma de Razón, induciendo a la fragmentación de las compras reduciendo la eficiencia.

Existen otros dos temas relevantes que se debiesen tener en cuenta. Por una parte, la Contraloría al revisar los contratos *ex-ante* disminuye los incentivos a realizar contrato de manera más eficiente y prolija, pues finalmente si el contrato tiene errores, Contraloría detectará esos errores. Por otra parte, Contraloría pareciera desincentivar el uso del trato directo, aun cuando el costo de hacer una licitación sea desproporcionado respecto del valor de lo comprado. Esto genera el no uso del trato directo por temor a la Contraloría, y una presión (hacia ChileCompra) para subir productos a convenios marco incluso cuando no existe lógica estrictamente “económico-comercial” para ello. Para poner este problema en contexto, considérese que aproximadamente 1.4 millones de órdenes de compra (de un total de 2 millones) son por montos inferiores a 10 UTM, valor bajo el cual la ley permite hacer tratos directos.

En un informe realizado por la OECD¹⁴ con el fin de mejorar la agilidad estratégica y la confianza pública de la Institución de Control Superior de Chile, se pone atención en posibles cambios en el enfoque funcional del control de la legalidad *ex-ante* (Toma de Razón). En el informe se propone aumentar las exenciones a las tareas de auditoría *ex-ante* de la Contraloría para incentivar la mejora sostenida en la toma de decisiones y el control interno en los organismos públicos. Las exenciones podrían servir como una certificación de los controles legales y sistemas de gestión de recursos presupuestarios y humanos del Servicio, o para indicar la "graduación" de la Toma de Razón. Una "graduación" de la Toma de Razón generaría incentivos para mejorar la administración pública. Adicionalmente, se deben incorporar sanciones por descuidar el control interno y la amenaza del retorno a un sistema con Toma de Razón podría ayudar a las entidades responsables de mantener estos controles.

Por lo tanto, la utilización de exenciones implica que la Contraloría debería establecer criterios claros para la evaluación de los controles y sistemas de gestión de las entidades públicas.

¹⁴ Ver OECD (2014), Chile's Supreme Audit Institution: Enhancing Strategic Agility and Public Trust, para una revisión de los procesos actuales y recomendaciones para aumentar la eficiencia y confianza de la Contraloría General de la República.

Junto con disminuir los controles ex-ante, se debiera reasignar la capacidad para emprender auditorías *ex-post* de los procesos de tomas de decisiones, prácticas de gestión reguladora y de control interno en las entidades públicas. Rediseñar las auditorías ex-ante permitiría a la Contraloría invertir recursos adicionales en nuevas formas de tareas de auditoría ex-post, incluyendo auditoría al desempeño y la calidad de la gestión, que transfieren la responsabilidad de los managers de implementar un control interno eficaz y de mejorar las prácticas. Sin embargo, se debe tener cuidado con terminar incluyendo a funcionarios de la Contraloría dentro de las mismas instituciones, lo que puede terminando siendo ineficiente desde un punto de vista económico.

Con respecto a la evidencia internacional, es importante destacar que la función de control de la legalidad de los contratos ex-ante, o Toma de Razón no existe en la mayoría de las Instituciones de Control Superior de los países revisados por el informe de la OECD (tabla 2), mientras que en los pocos casos en que existe, su alcance es limitado, ya sea funcionalmente (por ejemplo, Italia) o financieramente (por ejemplo, Portugal).

Tabla 2: Asignaciones ex-ante de Auditoría en Chile y países seleccionados

Yes	No
Chile, Costa Rica, Italy, Portugal	Australia, Brazil, Denmark, European Court of Auditors, Israel, Korea, Peru, Spain, South Africa

Notes: The INTOSAI “Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts” defines *ex ante* audit – or *a priori* audit or pre-audit, as it may be sometimes referred – as a “before the fact” type of review of administrative or financial activities (INTOSAI, 1977, Section 2). Brazil: Concurrent audit assignment for public concession and public-private partnerships. The Brazilian Federal Court of Accounts examines administrative actions at five stages of the public concession and public-private partnerships procurement process: *i*) project’s feasibility, including legal, economic and environmental issues; *ii*) the bid notice and draft contract prior to their publication; *iii*) the legal, technical, economic and financial pre-qualification of bidders; *iv*) the results of bid evaluation; and *v*) award and signature of the contract. Costa Rica: Approving budgets of the decentralised public sector (66% of total public expenditure); solving objections to government contracting posters, such as appeals of awards; authorising direct contracting procurement procedures. Italy: The Court of Accounts has had an *ex ante* audit function since its establishment in 1862. Since 1994, under Law no. 20, the *ex ante* audit has been limited to administrative acts (e.g. regulatory and planning acts, high-value public contracts). More recently under Decree-Law 78/2009, the Court of Accounts’ regional chambers have been entrusted with the *ex ante* audit on the civil protection ordinances issued by extraordinary commissioners and delegated officers. Portugal: For acts and contracts above EUR 350 000.

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

Se considera además de suma importancia que los encargados de compras posean los conocimientos, las habilidades, experiencia y una carrera profesional que brinde incentivos económicos y en términos de reputación. Sólo de esta manera se pueden relajar los controles *ex ante*, si se confía en el trabajo de los encargados de compras.¹⁵

Aspectos Legales

Esta propuesta implicaría modificar la Ley N° 10.336: Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, artículo 10 respecto del procedimiento de Toma de Razón. En su defecto, se propone modificar la Resolución N° 1600 de la Contraloría General de República respecto de la exención del trámite de Toma de Razón para todas las compras y contrataciones públicas regidas por la Ley de Compras Públicas N° 19.886.

¹⁵ Ver Erridge & Greer (2002) para más detalle sobre el efecto de las relaciones sociales en los procesos de compras y contrataciones públicas.

En una primera etapa, se propone la exención del proceso de Toma de Razón para las compras y contrataciones públicas bajo un monto definido¹⁶. Posteriormente, debiesen hacerse revisiones ex-post, por ejemplo, después de 3 o 6 meses para verificar que efectivamente los contratos se hicieron cumpliendo las normas vigentes. A su vez, si se encuentra que algunos Servicios violaron las normas en los procesos de compra, se repondría la Toma de Razón hasta una nueva revisión (2 años o más).

En una segunda etapa, y luego de las revisiones de los contratos llevados a cabo sin la Toma de Razón, se deberían expandir las exenciones a los Servicios Públicos, Municipalidades, Hospitales Públicos, y por último las FFAA y de Orden.¹⁷ Los montos sobre los que se hacen las exenciones pueden variar de acuerdo al tipo y cantidad de adquisiciones de cada organismo del Estado.

Adicionalmente, se deben especificar ya sea en la Ley N° 10.336: Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, o en la Resolución N° 1600 de la Contraloría general de la República los nuevos procedimientos de revisión ex-post para los contratos de compras y contrataciones públicas. Las revisiones ex-post debiesen incluir auditorías tanto a la legalidad, desempeño y la calidad de la gestión de los contratos.¹⁸ Por último, se debiesen revisar si realmente se gestionaron adquisiciones en las condiciones más ventajosas y con los procedimientos de compras adecuados económicamente, aunque no necesariamente esta función la debiese llevar a la cabo la Contraloría.¹⁹

¹⁶ El monto debería corresponder al menos al 95% de las compras y contrataciones públicas, de modo que sólo un 5% debiese revisarse la legalidad de los contratos, ya sea por los elevados montos o la importancia del bien o servicio a adquirir.

¹⁷ El orden de las exenciones puede cambiar y depende de la cantidad de contratos que fueron rechazados en el pasado por ilegalidad, falta a la probidad, etc.

¹⁸ Ver OECD (2014), Chile's Supreme Audit Institution: Enhancing Strategic Agility and Public Trust una revisión exhaustiva de las propuestas para aumentar la eficiencia y credibilidad de la Contraloría General de la República.

¹⁹ Un ejemplo sería que, si bien un contrato es legal, es ineficiente del punto de vista económico. Se puede haber iniciado una licitación, que resulta ser más cara que trato directo por los montos y tipos de servicios a adquirir.

6.2.3 Análisis costo-beneficio

Beneficios

La propuesta de exención del proceso de Toma de Razón para las compras y contrataciones públicas traería consigo una serie de beneficios directos e indirectos al disminuir los costos de los procedimientos de compras y contrataciones públicas.

En primer lugar, se agilizarían los procesos de compra y los encargados de compras tendrían más incentivos a elegir los procedimientos de compra que brinden los mayores beneficios a las instituciones públicas al contar con mayor certidumbre respecto al tiempo de la preparación y asignación de los contratos. Por consiguiente, si la mayoría de los mecanismos de compra no necesitan de la Toma de Razón, disminuyen los incentivos a fragmentar las compras, de manera que se puedan realizar compras de mayor volumen al agregar la demanda y obtener mayor poder de negociación y menores precios, lo que genera ahorros considerables y un aumento en la eficiencia del sistema de compras en su conjunto. Nótese que el ahorro trasciende en la gestión, no sólo en el precio.

En segundo lugar, al disminuir los tiempos de la gestión de la compra, las entidades públicas contarían con los bienes comprados y servicios contratados en un plazo menor al actual, por lo que debiese haber mejoras en la productividad, aunque estas serían más bien marginales.

En tercer lugar, se producirían ahorros en horas-hombres de la Contraloría, ya que si se disminuyen considerablemente las auditorías ex-ante y la Toma de Razón en las compras públicas, se dejaría personal disponible para otras tareas, entre las que se recomiendan nuevas formas de control ex-post, que incluyan auditoría al desempeño y gestión, más allá de la legalidad de los contratos. Esta reasignación de personal y mejoras en el control ex-post debiese aumentar aún más la eficiencia del sistema de compras, por lo que se produciría un efecto multiplicador sólo por cambiar los sistemas de auditoría actuales. El efecto total de los ahorros en la economía agregada se especifica en la propuesta 6.1.

Costos

Los costos asociados a la propuesta incluyen el costo de la reasignación y/o capacitación del personal de la Contraloría General de la República de una fiscalización ex-ante a una fiscalización más bien ex-post. En el corto plazo, la propuesta incluye la exención del proceso de Toma de Razón para las compras y contrataciones públicas, por lo que sólo se tendría el costo de la revisión después de 3 o 6 meses para verificar que efectivamente los contratos se hicieron cumpliendo las normas vigentes. Este costo debiese ser considerablemente menor que los beneficios.

6.3 Propuesta 3: Creación de una carrera de desarrollo profesional y funcionaria sobre adquisiciones públicas.

6.3.1 Objetivo de la propuesta

Esta propuesta tiene como objetivo crear una carrera de desarrollo profesional sobre adquisiciones públicas, reconociendo al comprador público como una especialidad al interior de la administración del Estado. Así, se tendría personal altamente calificado, que conozca en profundidad las metodologías de compra y el tiempo estimado de la ejecución del proceso de compra, además de las características del mercado. Lo anterior busca cambiar la noción actual del comprador como operador de la plataforma Mercado Público a un especialista en compras públicas, entregándoles responsabilidades administrativas y/o capacidad de decisión sobre las operaciones de adquisición al interior de un organismo. Con ello, se espera reducir en parte el problema de agencia si se crean incentivos monetarios y de la reasignación del ahorro en el presupuesto. Sólo si los encargados de compras son responsables directos de los ahorros en las compras y contrataciones públicas, se pueden generar incentivos de salarios más altos y/o bonos por gestión, para que puedan optar por mayores riesgos, disminuir la burocracia y las conductas colusivas y así lograr mayor eficiencia en las compras públicas.

Por consiguiente, los encargados de las compras públicas debiesen tener una formación rigurosa de la normativa vigente sobre adquisiciones públicas, ingeniería de procesos de adquisición, evaluación de proyectos, y uso de herramientas tecnológicas para su gestión. De esta manera, los compradores debiesen ser capaces de realizar análisis de costo-beneficio antes de decidir los mecanismos de compras a utilizar, considerando los requerimientos operativos y características de los productos.

Es importante definir la carrera de desarrollo profesional sobre adquisiciones públicas. En el largo plazo, se propone tener dos modalidades, o dos niveles de acreditación. El primer nivel consistiría en una serie de cursos, tipo Diploma de Postítulo, ya que se espera que los funcionarios encargados de compras posean un título profesional universitario o una licenciatura. El segundo nivel de

acreditación consistiría en un Magíster en Adquisiciones de 4 semestres, donde se convaliden los cursos del Diploma de Postítulo. Este nivel de acreditación está orientado a funcionarios compradores de instituciones gubernamentales más complejas, donde los montos de compras son mayores, los mecanismos de compras más críticos para el ahorro, pero donde las ganancias de eficiencia serían mayores al tener personal calificado que no sólo entienda el proceso de compra, sino que piense sobre el mismo. Se aspira a que los funcionarios acreditados en adquisidores eviten la fragmentación de las compras, consideren los costos y beneficios antes de iniciar los procesos de compra, y tengan nociones de estimaciones de costos y precios razonables para analizar las propuestas de los proveedores. De esta manera, se pretende reducir los costos de transacción y de incentivos de los compradores para aumentar el nivel de esfuerzo, riesgo e involucramiento con la labor que realizan.

Por otra parte, se debe considerar que la carrera profesional de comprador público está relacionada con los mecanismos de control existentes. De hecho, existe evidencia para el Reino Unido, que los compradores con mayores habilidades y experiencia tienen una mejor capacidad de trabajo y confianza, así como mayor capacidad para adoptar procedimientos innovadores. Por lo tanto, es posible relajar los controles burocráticos al reconocer profesionalismo en los equipos de adquisiciones (Erridge & Greer, 2002). Lo anterior aumentaría la eficiencia del sistema de compras y contrataciones públicas y se relaciona directamente con la propuesta de fiscalización de contratos ex-post.

Otro tema para reflexionar tiene que ver con el temor a la discrecionalidad en los sistemas de compras y contrataciones públicas. Kelman (1990) sostiene que en la cultura de la contratación pública existe un disgusto por la discrecionalidad de los empleados estatales. Mientras se alaba el emprendimiento y la creatividad en el sector privado, se prefiere que los funcionarios públicos tengan normas y controles detallados que definan su actuar por miedo a la corrupción. Los incidentes de fraude y desperdicio en la adquisición tienen efectos desmoralizadores respecto de todas las actividades del gobierno, y refuerzan la desconfianza de las operaciones gubernamentales. Luego, el sistema acentúa las normas de tal manera que termina limitando el poder de decisión de los encargados de las compras y contrataciones públicas, lo que limita

finalmente la eficiencia y excelencia en el desempeño. Por consiguiente, aunque Kalman considera de la mayor importancia la prevención de la corrupción y de la injusticia en las compras públicas, asegura que no se puede restringir la libertad de juicio de los encargados de las adquisiciones, pues sólo si se le pierde el miedo a la discreción y se capacita apropiadamente a los compradores públicos, se pueden alcanzar mejores resultados.

Por último, el principio de no delegación de la responsabilidad atenta contra esta propuesta, ya que, si las decisiones del comprador profesional estén vinculadas a la responsabilidad administrativa del Jefe de Servicio, éste ejercerá un control que no destraba las restricciones burocráticas existentes y coarta las capacidades de estos compradores, disminuyendo las ganancias en eficiencia.

6.3.2 Implementación

Aspectos económicos

La mencionada carrera profesional de los compradores públicos debiese consistir, a nuestro juicio en dos partes. La primera parte tiene que ver con niveles de acreditación que entreguen la formación adecuada. Esta parte incluiría un nivel básico que se adquiere a través de la compleción de al menos 5 cursos introductorios dentro de los primeros 24 meses en el cargo. Los cursos debiesen incluir: fundamentos de la adquisición pública, teoría de precios, investigación de mercado, gestión de procesos de adquisiciones, tecnologías de información y gestión, auditoría pública, competencia y regulación, etc. Una vez cumplidos los requisitos en términos de cursos aprobados, se obtiene un Diploma de Postítulo en Compras y Contrataciones Públicas.

El nivel avanzado consistiría en la obtención del grado de Magíster de Gestión y Compras Públicas o simplemente Magíster en Adquisiciones²⁰, que duraría 4 semestres y se convalidarían los cursos aprobados del Diploma. El magíster ofrece conocimientos más completos y profundos del sistema y gestión de las adquisiciones, estando orientado a funcionarios compradores de instituciones

²⁰ Este magister podría ser parte de un magister de gestión pública o políticas públicas, con todos los módulos electivos específicos de adquisiciones.

gubernamentales más complejas y con mayor presupuesto. En el magíster se debiesen ofrecer cursos tales como: estimación y análisis de costos, teoría de contratos, gestión pública, presupuesto público, derecho económico, entre otros.²¹

En términos prácticos, se propone llegar a un acuerdo con una Universidad reconocida por su calidad en programas de posgrado para que pueda proveer los cursos del diploma y magíster para un piloto. Si es que hubiera suficiente demanda tanto en el corto como en el largo plazo para un magíster, entonces se propone la creación de un nuevo magíster. Si es que se estima que no habría suficiente demanda en el largo plazo, entonces se podría considerar agregar cursos específicos de adquisiciones a programas de magísteres ya existentes para reducir los costos de la creación de un nuevo programa.

La segunda parte de la carrera profesional debiese hacerse cargo de la carrera funcionaria del encargado de compras públicas. Es decir, crear los incentivos tanto económicos como de ascenso en la carrera funcionaria se consideran necesarios para minimizar el comportamiento de agencia, comportamiento burocrático y de aversión al riesgo que presentan generalmente los encargados de las compras públicas. En principio, se pueden incorporar ciertas asignaciones adicionales en los salarios de los compradores tales como la asignación por desempeño de funciones críticas, o asignaciones relativas al cumplimiento de metas.

Aspectos legales

Se sugiere modificar el nombre del capítulo 2 de la Ley N° 19.886, extendiéndolo a los requisitos para contratar por la Administración del Estado, y agregando un artículo sobre los requisitos para contratar por la Administración del Estado. En dicho artículo 4 bis, se establecería que necesariamente un comprador público debiese tener al menos un nivel de acreditación, básico o avanzado, para poder desempeñarse como tal.

Adicionalmente, se proponen hacer modificaciones tanto en la Ley N° 19.882 que regula la política de personal a los funcionarios públicos. En el artículo septuagésimo tercero de dicha ley se

²¹ Parcialmente basado en el currículum de la certificación de la Defense Acquisition University en Estados Unidos.

especifican las funciones críticas y los montos asignados. Así, se propone que la compra de bienes y servicios se considere una función crítica y por jurisprudencia administrativa, la Contraloría General de la República genere un Dictamen para establecer las compras públicas como una función crítica, enfatizando que los encargados de adquisiciones tendrán responsabilidad exclusiva.

La otra posibilidad por explorar para generar incentivos monetarios en la carrera profesional de los encargados de compras serían las asignaciones relativas al cumplimiento de metas, por ejemplo, asignación de estímulo por experiencia y desempeño funcionario para los encargados de compras públicas, similar a lo que existe para los servicios de salud, Ley N°19.490.

6.3.3 Análisis costo-beneficio

Beneficios

La propuesta de profesionalizar a los compradores públicos aumentaría los ahorros en las adquisiciones al conseguir mejores precios, y por ende la eficiencia. No obstante, la carrera profesional por si sola podría mejorar la ejecución del proceso de compra, pero sin los incentivos correctos como los trasposos presupuestarios y mecanismos de control ex-post las ganancias en eficiencia serían limitadas.

En primer lugar, se postula que los compradores profesionales acreditados utilizarían los instrumentos de compras más adecuados por tipo y cantidad de la transacción, que efectivamente agrupen la demanda y puedan obtener menores precios, disminuyendo las compras fragmentadas. Asimismo, capital humano específico que no sólo entiende el proceso de compra, sino que piensa en el proceso de compra facilitaría la mejora continua del sistema.

En segundo lugar, se tendría una reasignación de personal, asignando a un grupo la dedicación exclusiva de las adquisiciones y liberando de la responsabilidad de las compras a otro grupo de empleados públicos. De esta manera, se busca que los compradores actualmente mejor calificados

puedan acreditarse como compradores, mientras que el resto realizaría las tareas donde tenga mayor experiencia y mayores niveles productividad. Por consiguiente, se tendrían mejoras de eficiencia adicionales agregadas si es que aumenta la productividad de los trabajadores, tanto de los encargados de compras y de los trabajadores que solían realizar compras públicas.

Los efectos de las mejoras de eficiencia de las adquisiciones en el resto de la economía se detallan en la propuesta 6.1 de traspaso de presupuesto.

Costos

En términos de costos, en primer lugar, se deben considerar los costos de la acreditación, incluyendo los cursos del Diploma de Postítulo y el Magíster. Tal como se mencionó en la sección anterior, se deben considerar los costos de corto y largo de la implementación de programas específicos en compras públicas, ya que, en principio, los Servicios debiesen pagar por la capacitación y acreditación de sus encargados de compras. Los precios de los Diplomas y Magister debiesen estar de acuerdo con programas similares.

Encima de los costos de acreditación se deben agregar los costos de las asignaciones monetarias para la carrera profesional del comprador público, los que sin embargo, pueden provenir de los ahorros obtenidos por una mejor ejecución de compra.

Finalmente, se tienen los costos de la modificación y tramitación de una o más leyes, de acuerdo a la probabilidad de aprobación y efecto real en la mejora de eficiencia.

6.4 Propuesta 4: Instalar la práctica de realizar adquisiciones conjuntas a través de diversos mandatarios.²²

6.4.1 Objetivo de la propuesta

Esta propuesta tiene por objetivo instalar la práctica de realizar adquisiciones conjuntas a través de diversos mandatarios, de manera de aprovechar las economías de escala, ya sea a través menores precios por volumen, o bien menores costos de preparación de procesos integrados entre compradores, que permiten reducir los costos de transacción asociados a los conceptos de información y negociación de una adquisición (y no varias similares).

Albano y Sparro (2010) discuten los beneficios de la centralización y compras conjuntas de los organismos del Estado. Los mercados donde el sector público representa una parte relevante de la demanda total, la centralización, estandarización y agregación puede poner al ganador de una licitación competitiva en condiciones de aumentar significativamente su participación de mercado, lo que fortalece el poder de negociación de la Estado al negociar un contrato, lo que lleva a los proveedores a competir más fuertemente ofreciendo precios más bajos y una mejor calidad.

Por otra parte, las compras conjuntas tendrían otros efectos deseables en el mercado, impactando

²² Basado en Zaviezo et al (2016).

la estructura del mercado en la medida en que las adjudicaciones de grandes contratos públicos agregados afectan la distribución de las cuotas de mercado de los operadores económicos. Por otro lado, muchas veces el Estado debe tratar con bienes públicos y/o operar en mercados donde existen externalidades, las que pueden internalizarse eficientemente, a través de acciones regulatorias (fijación de estándares, normas y objetivos de las políticas), o a través de la gestión de iniciativas de adquisición (grandes proyectos gubernamentales e inversiones, estrategias centralizadas de adquisiciones).

Adicionalmente, la realización de compras conjunta a gran escala promueve la innovación a través de un mecanismo de “market-pull” al actuar por el lado de la demanda. En este sentido, si la demanda se gestiona mediante contratos públicos estratégicos, puede jugar un papel importante en la medida en que las compras pueden orientarse hacia productos con diferente contenido de I + D (Investigación y Desarrollo). Un ejemplo clásico es el rol que tienen las adquisiciones del Departamento de Defensa en EEUU impulsando la innovación en sectores como los transportes, las TIC, la electrónica, entre otros.

Un argumento adicional a favor de las compras conjuntas es la acumulación de conocimiento asociado a este tipo de operaciones, lo que reduce los tiempos de preparación, disminuye la probabilidad de errores de especificación y cuando es necesario agiliza y hace más eficiente la gestión y control de los contratos asociados a las adquisiciones.

6.4.2 Implementación

Aspectos Económicos

La centralización de las compras públicas puede ser implementada normalmente a algún costo, principalmente el riesgo de “adaptación” de los contratos públicos a las necesidades de las unidades de compra. Existen varias razones que pueden explicar la heterogeneidad de la demanda: (i) ubicación física (por ejemplo, las escuelas ubicadas en los suburbios de la ciudad, lo que lleva a diferentes costos de transporte); (ii) naturaleza del público del Servicio público (como las FFAA

y de orden); (iii) diferentes canastas de los mismos productos (en un contrato se pueden necesitar alimentos en diferentes proporciones); (iv) diferentes customizaciones de los mismos productos o la necesidad de servicios opcionales; o (v) simplemente características intrínsecas de entidades compradoras (la puntualidad de los pagos, capacidad de gestión en la ejecución de los contratos públicos, etc.). La heterogeneidad puede deberse simplemente a que las compras se realizan en diferentes puntos en el tiempo, por ejemplo, la obsolescencia tecnológica.

Sin embargo, existe mucho espacio para poder aumentar la eficiencia de las compras públicas al agregar demanda sin que los costos de adaptación sean demasiado altos, puesto que una cantidad no despreciable de las adquisiciones que se realizan de manera fragmentada corresponden a bienes y servicios similares.

Para la implementación de la práctica de la agregación de la demanda, adecuación de contratos y racionalización del proceso, se propone un procedimiento flexible en dos etapas:

- i. En la primera fase, se define la totalidad o parte de los términos de referencia de los contratos, utilizando por ejemplo convenio marco o un contrato maestro
- ii. En la segunda fase (call-off), se adjudican los contratos u órdenes de compra.

La instalación de prácticas de compras conjuntas requiere esfuerzos de coordinación y cooperación entre distintas instituciones gubernamentales, que puede tener costos no menores. Hasta ahora, la Dirección de Compra y Contratación Pública, ChileCompra, ha liderado procesos de adquisiciones centralizadas, relativas a la compra conjunta de licencias de software a proveedores que participan del Convenio Marco de Hardware, Licencias de Software y Recursos Educativos Digitales. Para ello, la Dirección ChileCompra consolidó demandas del producto especificado y actuó mandatada por otros servicios (Servicio Nacional de Aduanas, Unidad Administradora de los Tribunales Tributarios y Aduaneros, y la superintendencia de Casino de Juego) para realizar una intención de compra conjunta.

Aspectos legales

En primer lugar, se debe tener en consideración el Artículo 30 letra e de la Ley N°19.886 faculta sólo a la Dirección ChileCompra para actuar como mandatario de otros Servicios Públicos. Por lo tanto, instalar la práctica para centralizar adquisiciones requeriría una nueva línea de servicios de la Dirección ChileCompra (como lo son, por ejemplo, las capacitaciones). Sin perjuicio de lo anterior, se propone revisar la posibilidad de extender esta facultad a otros Servicios que por su naturaleza, especialidad o posición relativa (Subsecretarías, por ejemplo), pudiesen asumir un rol mandatario similar.

Se sugiere agregar además un artículo en el capítulo 2 de la Ley N° 19.886, que faculte a las instituciones dotadas de personalidad jurídica para representar o actuar como mandatarias de uno o más organismos públicos a que se refiere esta ley, en las contrataciones a que se refiere la misma.

6.4.3 Análisis costo-beneficio

Beneficios

El beneficio más relevante de esta propuesta dice relación con las ganancias de eficiencia al aprovechar las economías de escala al agregar la demanda. Es importante tener en cuenta que la presente propuesta más las propuestas de traspasos presupuestarios, exención de control ex-ante de los procedimientos de compra y el desarrollo de una carrera profesional reducen los incentivos para la fragmentación de las compras públicas. De ese modo, se espera que la instalación de estas prácticas potencie las ganancias de eficiencia al aumentar el poder de negociación del Estado.

Otros beneficios de la propuesta incluyen menores costos de transacción asociados a los conceptos de información y negociación de una adquisición, en vez de varias adquisiciones; mayor incentivo a la reducción de costos e innovación de los proveedores; y mayor *know-how* asociado a grandes volúmenes de compra, y a cómo y cuándo agregar demanda.

Costos

Los costos de la propuesta se asocian en primer lugar a la planificación y coordinación de las distintas unidades del Estado respecto de las adquisiciones a realizar. En segundo término, se deben incorporar los costos del diseño e implementación de nuevos servicios para compras conjuntas, ya sea en ChileCompra o en otros Servicios. Se deben incluir además la capacitación del personal (lo que no sería necesario si existiera una carrera profesional de comprador público).

Finalmente, se deben considerar los costos de la modificación y tramitación de la ley o Reglamento, de manera de incorporar el compromiso de llevar a cabo las compras conjuntas en el tiempo.

6.5 Propuesta 5: Crear roles de gestores de categoría²³ y peritos de adquisiciones²⁴

6.5.1 Objetivo de la propuesta

Esta propuesta tiene como objetivo la creación de dos nuevos roles para incorporar al sistema de adquisiciones públicas: los gestores de categoría y peritos de adquisiciones a fin de complementar la carrera profesional de comprador público y así aumentar la eficiencia del sistema.

Los gestores de categoría son funcionarios públicos, expertos conocedores de los principales mercados donde el Estado opera como demandante de bienes y servicios. Por otro lado, el rol de los peritos de adquisiciones será asesorar y apoyar procesos de adquisición en sus distintas etapas. En concordancia con la propuesta de desarrollo de una carrera profesional sobre adquisiciones públicas, un perito de adquisiciones debiese tener un nivel avanzado de acreditación, es decir, un Magister en Adquisiciones o su equivalente, y al menos 10 años de experiencia como comprador.

De esta manera, se busca contar no sólo con encargados de compras altamente calificados que conozcan en profundidad las metodologías de compra, el tiempo y costo estimado de la ejecución del proceso de compra, y las características del mercado, sino que se promueva y se internalice ese conocimiento y experiencia en roles específicos en el sistema de compras y contrataciones públicas. Lo anterior reduciría el problema de agencia, puede que se crean los incentivos reputacionales que aumenten los niveles de esfuerzo y riesgo para obtener mejores resultados en términos de gestión y menores precios, lo que en definitiva se traduce en un mayor ahorro.

6.5.2 Implementación

En primer lugar, se deben definir las características y alcances de los nuevos roles. De acuerdo a Zaviezo et al. (2016), los gestores categoría debiesen ser compradores públicos u otros

²³ Los gestores de categoría podrían llamarse especialistas o expertos en industrias o mercados. Se deja a la autoridad pertinente elegir el nombre más adecuado.

²⁴ Basado en Zaviezo et al (2016).

funcionarios públicos, expertos conocedores de los principales mercados donde el Estado opera como demandante de bienes y servicios. Se espera que estos gestores de categorías conozcan para los mercados de su ámbito su estructura, participantes, conducta y evolución, ciclos de precios, amenazas y oportunidades de factores externos, cálculos de *should cost* en la categoría, de modo de prospectar cambios de precios frente a diversas incidencias y otros aspectos propios de la disciplina.

Estos gestores de categorías debiesen poder radicarse en entidades sectoriales específicas como Salud, Educación, Infraestructura, Defensa y otros, o ser generalistas sobre mercados de *commodities* radicándose probablemente en la Dirección ChileCompra para una administración en profundidad sobre categorías afines.

Existe evidencia internacional que señala que la existencia de estos roles mejora la eficiencia de la compra, al convertir a los compradores en expertos en categorías de productos, y haciendo más efectiva la inteligencia del mercado y las estrategias de compra (OECD, 2013). También se ha propuesto la posibilidad de que, al aumentar la *expertise* en la compra, aumente la sensibilidad de los compradores para identificar y minimizar riesgos en el procedimiento de compra (OECD, 2013).

Las ventajas de este modelo, no obstante, puede variar a través de distintas categorías, y puede tener impacto en la relación entre compradores y proveedores. Complementariamente, existe evidencia incipiente fundada en un grupo pequeño de organismos públicos en el Reino Unido e Irlanda donde se evidencia que los *category managers* tienden a identificarse como “expertos en categorías” y no con sus cargos como “compradores públicos” (Mc Kevitt et al., 2012).

Por otra parte, los peritos de adquisiciones serían funcionarios expertos en adquisiciones públicas. En conformidad con la propuesta de desarrollo de una carrera profesional sobre adquisiciones públicas, los peritos de adquisiciones debiesen tener un nivel avanzado de acreditación, o un Magister en Adquisiciones o su equivalente, y al menos 10 años²⁵ de experiencia como comprador.

²⁵ Los años de experiencia relevantes podrían ser modificados si la autoridad lo estima conveniente, pero de manera preliminar se considera que 10 años sería un tiempo suficiente para declarar a un encargado de compras experto, lo que sin duda depende de la complejidad de los contratos que tuvo a su cargo.

Aspectos legales

Junto con las modificaciones legales de la propuesta de la carrera de desarrollo profesional sobre adquisiciones pública, se propone agregar otro artículo en el capítulo 2 de la Ley N° 19.886, facultando que el Reglamento de la ley indique en cuáles casos e instituciones deberá contarse y/o consultar a gestores de categoría y peritos en adquisiciones, estableciendo un registro de estos. Se establecerá en el Reglamento de la Ley, un capítulo específico dedicado a definir los criterios y requisitos que definen a los peritos en adquisiciones.

6.5.1 Análisis costo-beneficio

Relativo a los beneficios, la propuesta debería aumentar el ahorro y la eficiencia respecto de la gestión, ejecución y resultados de las adquisiciones públicas. Sin embargo, las ganancias de eficiencia se potenciarían aún más si se cuenta con una carrera profesional que motive a los encargados de compras públicas a esforzarse y obtener las mejores condiciones de la compra. Si bien es beneficioso contar con la información de la estructura de mercado y cuáles son las mejores prácticas y procedimientos de compras, al final del día son los compradores los que ejecutan las adquisiciones.

Otro beneficio indirecto de contar con los roles de gestores de categoría y peritos de adquisiciones sería la disminución de la adversidad al riesgo de los encargados de compras, pues entregan información, recomendaciones, y observaciones para la elección y ejecución de los procedimientos de compra. Igualmente importante puede ser el rol de los peritos de adquisiciones en la exención de los mecanismos de control ex-ante, pues si se tiene la confianza que se cumple no sólo con la normativa sino también con las mejores condiciones económicas, se pueden relajar los controles burocráticos si se reconoce el profesionalismo y experiencia del equipo de adquisiciones.

En términos de costos, se tendría la contratación y capacitación del personal especializado en distintas materias. Si se gestiona desde un organismo central al que realizarle consultas podría

incluso no tener demasiados trabajadores involucrados, y por tanto, sería una propuesta no tan costosa.

Finalmente, se debe considerar el costo de modificación de la ley, pero que debiese ser menor si al mismo tiempo se hacen las modificaciones de las otras propuestas presentadas en este informe, en particular la propuesta asociada a una carrera de desarrollo profesional de adquisiciones públicas, pues las modificaciones corresponderían en su mayoría al mismo capítulo.

6.6 Propuesta 6: Vincular la planificación de las adquisiciones con el control de la ejecución presupuestaria.²⁶

6.6.1 Objetivo de la propuesta

La planificación es, en estricto rigor, el primer paso en el proceso de adquisiciones. Es el proceso de decidir qué comprar y cuándo. Por lo tanto, la planificación de las compras y contrataciones públicas facilita la definición del presupuesto, pues además de especificar los montos requeridos esperados para el año presupuestario, se tendría el flujo temporal de requerimientos de caja para cada Servicio. Luego, la vinculación entre la planificación de las adquisiciones y el control de la ejecución presupuestaria resulta crucial para planificar los gastos en el mediano plazo, ya que permitiría tener claridad respecto de cómo se ejecuta el presupuesto en relación a las adquisiciones que se realizan, lo que, a su vez, permitiría un mejor desarrollo y revisión de lo planificado y su ejecución.

Sin embargo, una planificación de adquisiciones insuficiente y poco integrada con la ejecución presupuestaria trae consigo ineficiencias e incluso algunas situaciones indeseadas tales como: (i) retrasos en pago de proveedores; (ii) endeudamiento de las entidades compradoras con proveedores o terceros; (iii) poca certeza de las disponibilidades reales de presupuesto induciendo a demoras o a asignaciones aceleradas de recursos por parte de los compradores; (iv) incertidumbre

²⁶ Basado en Zaviezo et al (2016).

de la información de planificación en cuanto a la capacidad efectiva de ejecución, incrementando los costos de información para los vendedores.

La propuesta de vinculación de la planificación de las adquisiciones con la gestión del presupuesto y la contabilidad pública tiene como objetivo disminuir las ineficiencias tanto en la planificación del presupuesto y su ejecución. Así, se busca reducir la incertidumbre (en particular en los plazos de pago a los proveedores) al ordenar los recursos, y simplificar la gestión de la caja, lo que permitiría asegurar las disponibilidades de forma más precisa.

6.6.2 Implementación

Aspectos económicos

De acuerdo al estudio Benchmarking Public Procurement (2017), en Chile los proveedores reciben el pago de los bienes o servicios prestados entre 31 y 90 días en promedio, mientras que en las economías más avanzadas y con mejores prácticas los pagos se realizan en menos de 30 días. Por lo tanto, uno de los efectos de la integración del plan de adquisiciones con la ejecución presupuestaria sería una menor incertidumbre al momento de pagar a los proveedores, lo que, en el mediano plazo consolida las confianzas de las promesas de pago, reduciendo los costos de transacción asociados a la ejecución y monitoreo de los contratos.²⁷

Considerando lo anterior, se deben considerar al menos dos casos: compras vía licitación y las compras realizadas a través de convenio marco. En el primer caso, la propuesta implicaría la estimación de los montos asociados a las adquisiciones desde el primer momento de devengar, por la convocatoria de licitación, siendo este el caso más complejo por los tiempos involucrados. Cuando la licitación sea adjudicada y se conozcan los montos reales, se corrigen los montos y el calendario estimado de pagos, cerrando el ciclo cuando se realicen los pagos.

²⁷ Ver Zaviezo et. al. (2016) para mayor evidencia al respecto.

En el segundo caso, la propuesta implicaría la estimación expresada en el Plan Anual de Compras, por lo que éste requiere de acuciosidad, precisión y seriedad al ser formulado. Un mecanismo de ejercicio de la obligatoriedad del Plan Anual de Compras es la restricción de autorizaciones presupuestarias y luego de las operaciones de adquisiciones a aquellas planificadas previamente, considerando un margen de tolerancia que no supere, a modo de ejemplo, el 10% de los fondos de gasto corriente (subtítulo 22) en un ejercicio presupuestario anual. No obstante, si se considera este mecanismo muy restrictivo, podría ser el que el límite de 10% no aplique en casos en que una desviación mayor del plan resulte claramente justificable. (por ejemplo para el cumplimiento de los objetivos fundamentales de la institución compradora).

Aspectos legales

Para la implementación de la propuesta se sugiere reformar el artículo 12 de la Ley N° 19.886, en su inciso primero, por ejemplo: *“En cada período presidencial, cada institución deberá elaborar un plan plurianual de compras que se extenderá hasta el fin del año calendario del respectivo gobierno. Sin perjuicio de lo anterior, cada año se elaborará y evaluará periódicamente un plan anual de compras y contrataciones, considerando su gestión y relación con el inventario de la respectiva institución, y de la ejecución presupuestaria. Los contenidos mínimos de dichos planes y evaluaciones de gestión serán definidos en el Reglamento.”*

Aspectos tecnológicos

Esta propuesta implicaría en el mejor de los casos la generación de una o más aplicaciones que interactúen con el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado, de modo de permitir el registro de los devengos y de los gastos efectivos asociándolos a los planes de compra y a los presupuestos institucionales.

6.6.3 Análisis costo-beneficio

Los beneficios de la propuesta incluyen la disminución de los retrasos en pago de proveedores, menor endeudamiento de las entidades compradoras con proveedores o terceros, mayor certeza de las disponibilidades reales de presupuesto para los compradores, y menor incertidumbre de la información de planificación en cuanto a la capacidad efectiva de ejecución, disminuyendo los costos de información para los vendedores. También es razonable suponer una reducción en los precios al reducir el riesgo de pago. Lo anterior implica entonces, un aumento en la eficiencia del sistema de compras.

En términos de costos, se deben considerar los costos del diseño e implementación de un sistema automático que permita evaluar cómo avanzan las adquisiciones en relación al presupuesto ejecutado. Asimismo, puede haber costos de capacitación del personal, y de modificación e implementación de la ley.

6.7 *Propuesta 7: Fomentar la práctica de realizar consultas al mercado.*²⁸

6.7.1 *Objetivo de la propuesta*

Esta propuesta busca mejorar la eficiencia y calidad de las adquisiciones públicas al fomentar la práctica de las consultas al mercado antes del inicio del proceso de compra. Si bien la actual normativa permite la realización de consultas al mercado mediante llamados públicos y abiertos, previa elaboración de las bases de una licitación, de manera de formalizar consultas o reuniones con proveedores, esta práctica no es recurrente en el país.

La importancia de las consultas al mercado radica en que permiten a los compradores públicos mejorar la definición de sus requerimientos, explorar soluciones, e incluso conocer tendencias en el mercado de bienes o servicios relevantes para el quehacer del Estado. Si un comprador conoce las competencias y capacidades de un grupo de proveedores para dar respuesta a un requerimiento complejo, entonces puede ajustar su requerimiento para obtener una solución acorde a lo que el mercado puede ofrecer, y así evitar por ejemplo licitaciones desiertas.

²⁸ Basado en Zaviezo et al. (2016).

Desde el punto de vista de los proveedores, las consultas al mercado permiten reducir costos de información asociados a conocer los requerimientos y mitigar riesgos en las ofertas que realizan. Si los proveedores conocen correctamente un requerimiento complejo de un comprador, entonces la oferta de los proveedores se ajustará mejor al requerimiento en cuestión (Baldi, 2016).

La evidencia internacional apoya este tipo de prácticas. De hecho, en la última década muchos países han empleado “Early Contractor Involvement” o involucramiento temprano con los proveedores, principalmente para sus proyectos grandes y complejos, con un perfil de riesgo relativamente alto; no obstante, este método de acercamiento al proveedor se ha adaptado a las diferentes necesidades y situaciones de cada país. Así, se buscan procesos que promuevan una mayor colaboración entre los participantes del proyecto, aseguramiento de la calidad, integración en el diseño del proyecto, alineación de objetivos, establecer metodologías de pago y generar confianza. Ejemplo de estas tendencias de la participación temprana del contratista pueden verse en Estados Unidos, Portugal, Holanda, Australia y Nueva Zelanda, entre otros.

En Holanda²⁹, por ejemplo, existe evidencia asociada a proyectos de desarrollo de infraestructura en transporte, donde el involucramiento temprano de los proveedores en los procesos de adquisición permite lograr una mayor eficiencia en el uso del tiempo y acotar adecuadamente el alcance de los proyectos.

Por lo tanto, se propone que se promueva un adecuado uso de las consultas al mercado, lo que permitiría reducir (i) los costos de transacción de compradores para acceder a información del mercado que permita ajustar sus requerimientos, y (ii) los costos de transacción de proveedores para comprender los requerimientos y disminuir los riesgos que asumen al momento de ofertar. En otras palabras, se busca reducir las asimetrías de información antes de iniciar el proceso de adquisición, lo que aumentaría la eficiencia, particularmente si se cuenta con encargados de compras altamente calificados y que busquen cierto reconocimiento en la carrera profesional.

6.7.2 Implementación

²⁹ Ver Van Valkenburg et al. (2008) para un análisis acabado de este caso.

Siguiendo a Zaviezo et al. (2016), para la implementación y uso efectivo de las consultas al mercado, se proponen dos tipos diferentes de acuerdo a la necesidad de los encargados de adquisiciones:

- i. Consultas estructurales. Corresponden a consultas o llamados para recabar información significativa sobre los mercados asociados a la compra. Así, por ejemplo, este tipo de consultas permitiría obtener antecedentes sobre nivel de concentración de los mercados, diversidad de oferentes, existencia de bienes equivalentes o sustitutos, barreras de entrada y salida, y otras variables propias del análisis clásico de mercados.
- ii. Consultas específicas. Este tipo de consulta busca recabar información que permita a los compradores identificar alternativas de solución a requerimientos que ya se encuentran definidos, seleccionar un tipo de convocatoria a proveedores, e identificar qué tipo de procedimiento administrativo es más apropiado para sus fines. Al no ser vinculantes, estas consultas no deben terminar necesariamente en la adquisición de bienes y/o servicios.

Aspectos legales

Para que la propuesta vaya más allá de una declaración de intenciones, se sugiere modificar la Ley N° 19.886, permitiendo y promoviendo la consulta al mercado cada vez que ello se estime necesario y considerándolas como un elemento favorable para determinar la existencia de ahorro eficiente. Asimismo, se propone establecer dentro de las atribuciones de la ChileCompra la capacitación sobre el modo de realizarlas y las ventajas de tales consultas.

Aspectos Tecnológicos

Con la finalidad de proveer la mayor y mejor información a los encargados de compras acerca de las características del mercado, se propone la creación de un repositorio donde se acumule información, experiencias y datos relacionados con los resultados de las consultas efectuadas, sean estructurales o específicas, de manera de maximizar la eficiencia y el éxito de las adquisiciones públicas.

6.7.3 *Análisis costo-beneficio*

La propuesta aumentaría la eficiencia, en particular en la definición y gestión del proceso de compra, al permitir ajustar los requerimientos y las expectativas con información real del mercado y de los proveedores antes de la definición del mecanismo de compra,

Asimismo, la propuesta podría potencialmente promover la calidad, facilitar la búsqueda de soluciones ad-hoc, y por ende lograr un mayor número de adquisiciones exitosas; disminuyendo los costos de las asimetrías de información, la probabilidad de ajustes posteriores, y licitaciones desiertas. Además, los proveedores podrían ajustarse con mayor tiempo a las exigencias y necesidades de las adquisiciones del Estado, y se fortalecería la confianza en los procesos de adquisiciones públicas.

Los costos de la propuesta incluyen la modificación de la Ley y la definición, ya sea en el Reglamento de las prácticas permitidas en las consultas de manera de minimizar el riesgo de colusión entre los encargados de compras y los proveedores. Los compradores debiesen estar capacitados para aprovechar al máximo las instancias de consultas. Por último, se debe considerar el costo del repositorio de las consultas anteriores, tipo biblioteca virtual.

6.8 Propuesta 8: Incorporar nuevos procedimientos administrativos de adquisición ³⁰

6.8.1 Objetivo de la propuesta

La idea central de esta propuesta es entregar mayor flexibilidad a la ejecución de la compra, incorporando nuevos procedimientos que se pueden adaptar de mejor forma a las necesidades de compra de las instituciones. Entre los nuevos mecanismos de selección de compra propuestos se encuentran la compra por catálogo y licitación de suministros tarifados.

La normativa actual sobre compras y contratación pública considera el uso de convenios marco, licitaciones públicas, licitaciones privadas, y tratos directos, como los procedimientos administrativos que pueden utilizar los compradores del Estado para realizar sus adquisiciones. Sin embargo, existen muchos casos en que los procedimientos actuales no se ajustan a las modalidades de adquisición.

Cabe recordar que según la teoría existen dos tipos de modalidades de adquisición: (i) tipo 1, procedimientos que buscan generar y seleccionar ofertas a partir de nuevos requerimientos, donde el Estado genera una demanda al mercado para que éste responda (licitaciones públicas, licitaciones privadas, subastas inversas, entre otras); (ii) tipo 2, procedimientos que responden a una demanda esperada, y se asocian principalmente a bienes y servicios estándares (catálogos, así como convenios marco).

En primer lugar, la propuesta incluye la creación de un catálogo electrónico de bienes y servicios estándares, que complemente la oferta de productos de los convenios marco, al considerar la libre entrada y salida de los proveedores. Vale recordar que un catálogo electrónico es un mecanismo clasificador de los bienes y servicios que requieran las entidades contratantes, cuyo objetivo es establecer criterios únicos para clasificar, codificar e identificar los bienes y servicios.

³⁰ Basado en Zaviezo et al (2016).

De acuerdo a la literatura, este tipo de mecanismos de adquisición resultan de mayor practicidad en presencia de bienes y servicios de baja complejidad en la compra, y se caracterizan por ofrecer precios más competitivos a los compradores, y un fácil acceso a los operadores a la información de los proveedores. Un efecto de segundo orden es que, en ausencia de otro tipo de relaciones o convenios, dificulta el establecimiento de vínculos entre compradores y proveedores, lo que puede dificultar la realización de negociaciones para compras de mayor complejidad (Wagner& Essig, 2006).

En segundo lugar, se propone evaluar la posibilidad de realizar licitación de suministros tarifados, a fin de seleccionar un proveedor para que entregue un bien o servicio específico durante un determinado período de tiempo a una tarifa pre-establecida, sin determinar montos absolutos. Este tipo de licitación tiene similitud a las realizadas por la Dirección ChileCompra para seleccionar a los proveedores que serán parte de cada convenio marco. Sin embargo, la diferencia está en la posibilidad de seleccionar proveedores que entreguen bienes o servicios altamente específicos o no comunes, y que tienen una demanda indeterminada en el tiempo.

Tanto los convenios marco como el catálogo son concebidos como procedimientos administrativos de adquisición tipo 2 (responden a una demanda esperada), pues están focalizados en responder a requerimientos de tipo operacional y que demandan de soluciones estándares (*commodities*) donde se sabe de ante mano la existencia de una alta competencia. Las licitaciones de suministros tarifados en tanto, constituyen procedimientos administrativos de adquisición tipo 1 (buscan generar y seleccionar ofertas a partir de nuevos requerimientos).

En definitiva, los nuevos mecanismos de adquisición permitirían disminuir los costos de transacción asociados a tener que elegir sólo entre los tres sistemas. Se tendría una mayor flexibilidad en los mecanismos de compra, que no sólo se adaptarían mejor a las necesidades de los compradores, sino que potenciarían la realización de compras conjuntas y agregación de la demanda, lo que debiese aumentar la eficiencia a través de menores precios.

6.8.2 Implementación

Con respecto a la primera parte de la propuesta, se propone la creación de un catálogo electrónico de bienes y servicios estándares, que permita la libre entrada y salida de los proveedores. Estos, a su vez, pueden participar demostrando su existencia entregando evidencia genérica sobre su actividad comercial (constitución de empresa, patentes, permisos, etc.). Así, los proveedores podrán ingresar en el catálogo libremente productos, precios y vigencia de los mismos, utilizando una categorización previamente establecida.

Los compradores podrán acceder al catálogo a través de una plataforma informática que les permita comparar el precio de bienes o servicios iguales o similares, y emitir órdenes de compra usando un procedimiento similar al utilizado actualmente al comprar bajo un convenio marco.

Un ejemplo internacional a revisar al momento de la implementación sería Polonia, que cuenta con un catálogo electrónico, donde se pueden ofertar y realizar transacciones de bienes y servicios bajo un cierto monto. Este catálogo se puede acceder en la dirección <https://www.ekatalogi.uzp.gov.pl/>.

La segunda parte de la propuesta consiste en la incorporación licitaciones de suministros tarifados, de manera de contar con un proveedor por un tiempo determinado con una tarifa pre-establecida, sin establecer los montos ex-ante. Este tipo de licitación tiene similitud a las realizadas por la Dirección ChileCompra para seleccionar a los proveedores que serán parte de cada convenio marco. Sin embargo, la diferencia está en la posibilidad de seleccionar proveedores que entreguen bienes o servicios altamente específicos o no comunes, y que tienen una demanda indeterminada en el tiempo.

Lo anterior vendría diseñado de una política de compra más amplia, y así disminuir los costos de transacción asociados a tener que elegir sólo entre los tres sistemas.

Aspectos legales

La propuesta implica la modificación de la ley de compras públicas y su Reglamento describiendo la manera de realizarse las adquisiciones a través de estos nuevos procedimientos. Estas modificaciones requieren de un análisis en términos normativos de mayor envergadura que el alcance de estas recomendaciones, particularmente respecto de la creación de Catálogos ya que se modifica sustantivamente la relación de compradores y proveedores, las responsabilidades de los proveedores y las eventuales sanciones por sus incumplimientos y las facilidades de emisión de órdenes de compra contra las ofertas del catálogo, sin complicaciones administrativas que desvirtúen el uso del concepto de facilidad de compra provista por el Catálogo.

Lo anterior puede estar directamente relacionado con las reformas a las atribuciones y alcances de los convenios marco actuales.

Aspectos Tecnológicos

Para la implementación de esta propuesta se debe considerar una modalidad tecnológica, que podría tener la forma de un catálogo único en una aplicación concentrada, o sería más bien organizador de “links” a una variedad extendida de catálogos de proveedores coordinados para las operaciones, con soluciones intermedias “Tipo Amazon” donde se combina un catálogo propio con vínculos a catálogos de terceros. En todo caso es necesario considerar la capacidad de comparación de alternativas de productos como una funcionalidad indispensable.

6.8.3 *Análisis costo-beneficio*

En términos de los beneficios, la propuesta entrega mayor flexibilidad a la ejecución de la compra, incorporando nuevos procedimientos que se pueden adaptar de mejor forma a las necesidades de compra de las instituciones, potenciando la agregación de demanda, lo que llevaría a menores

precios y mayor ahorro agregado. A su vez, la propuesta disminuye los costos de negociación a través de procedimientos que no se ajustan a las necesidades de los usuarios.

Adicionalmente, al otorgar nuevos mecanismos de compras, debiese mejorar la definición y la gestión de la compra, pues es más fácil ajustarse a los requerimientos al contar con más opciones.

Sin embargo, agregar nuevos procedimientos puede resultar costoso si el proceso de compra se vuelve un poco más complejo, y se tengan que dominar los nuevos procedimientos. En ese sentido, esta propuesta sería complementaria con el desarrollo de una carrera profesional en adquisiciones, y se contaría con profesionales altamente capacitados para entender, y mejorar los mecanismos de compra.

Asimismo, se deben considerar los costos de la tecnología adicional que implica la propuesta del catálogo y de la modificación de la ley.

6.9 Propuesta 9: Definir las reglas para aceptar ajustes de contratos durante su ejecución³¹

6.9.1 Objetivo de la propuesta

El objetivo de la propuesta es definir las reglas para aceptar ajustes de contratos durante su ejecución. Por lo tanto, se pretende establecer las circunstancias que permitan realizar modificaciones contractuales, tales como la excesiva onerosidad sobreviniente, a fin de garantizar el principio de igualdad en el trato que se da a los oferentes y el apego estricto a las bases. De este modo, se previenen potenciales ambigüedades en el uso de los ajustes de contrato, con los consiguientes riesgos de judicialización de reclamos infundados.

³¹ Basado en Zaviezo et al (2016).

La propuesta entonces busca hacerse cargo de la posibilidad de que cambien las condiciones luego de la adjudicación del contrato. Se propone que estos ajustes no sean arbitrarios si no que estén debidamente regulados y que existan condiciones claras para poder aceptar los ajustes. En consecuencia, se busca reducir los costos de transacción derivados de la aceptación del servicio antes de que el mismo sea ejecutado.

Cabe destacar que en la actualidad si bien es posible realizar ajustes a los contratos durante su ejecución, la propuesta va más allá al especificar las razones para modificaciones contractuales con cierto grado de estandarización, de forma que las entidades compradoras conozcan con precisión el tipo de ajustes que puedan realizar. Así, se busca reducir la incertidumbre en las transacciones producto de especificaciones desarrolladas de forma local, que eventualmente den paso a la ambigüedad y la judicialización.

6.9.2 Implementación

Para la implementación de la propuesta, es necesario definir un conjunto de reglas e instrucciones para minimizar las ambigüedades en el uso de estas opciones y con ello evitar riesgos de judicialización de reclamos infundados de terceros que pudiesen sentir afectados sus intereses, a raíz de modificaciones en los contratos en el período de ejecución. Se podría utilizar la información histórica disponible de los casos que han necesitado modificaciones de contrato, además de la información de otros países donde se regulan los ajustes de contrato como en EE.UU.³²

Aspectos legales

Se propone modificar la ley N° 19.886 y permitir que el Reglamento de ésta determine los casos y condiciones en que procederá la modificación del contrato adjudicado, con respeto de los principios indicados en el capítulo cuatro.

³² Ver Ley de Regulación de Adquisiciones Federales, FAR para mayor detalle.

6.9.3 *Análisis costo-beneficio*

Los beneficios de la propuesta están relacionados por una parte con la prevención de la judicialización de reclamos por la modificación de los contratos, lo que genera mayor confianza en el proceso tanto para los encargados de compras como para los proveedores. Por otra parte, se reducen las asimetrías de información e incertidumbre en caso de que ocurran situaciones inesperadas que impliquen modificar las necesidades del contrato inicial, lo que aumentaría la disposición de un mayor número de proveedores. Por lo tanto, espera que la propuesta aumente la eficiencia, tanto en la asignación como en la ejecución de los contratos.

Los costos tendrían que ver principalmente con los cambios a realizar en la normativa y de capacitación del personal encargados de las compras, lo que debiese incorporarse en la formación de la carrera profesional de comprador público.

6.10 Propuesta 10: Fomentar la aplicación del principio de buena fe y sanciones por su infracción.³³

6.10.1 Objetivo de la propuesta

La propuesta tiene el objetivo reducir de las barreras de entrada para los proveedores, pero al mismo tiempo busca disminuir los incentivos a entregar propuestas técnicas que no son del todo veraces para poder adjudicarse un proyecto. Esos incentivos no sólo podrían tener efectos inmediatos (cancelación de la oferta), sino que también dinámicos a través del registro de proveedores sancionados.

En primer lugar, la propuesta apuntaría directamente a disminuir los costos de transacción de proveedores para participar en negociaciones con el Estado, pues es razonable suponer que con ello aumentaría la posibilidad de participación para el sector de pequeñas y medianas empresas, considerando que los costos financieros de los instrumentos de garantías se convierten en barreras a la entrada para la participación de procesos de adquisición. Por consiguiente, es de esperar que aumente la competencia, lo que a su vez podrían llevar a menores precios.

En términos específicos se propone reemplazar la exigencia de documentación, certificación y garantía en la etapa concursal (antes de la adjudicación) por un principio de buena fe, es decir, “creo que lo que el proveedor declara es cierto, pero si no lo es, las sanciones a su reputación, económicas u otras que se definan serán ejemplares”.

Grimsey et al. (2004), a partir de una revisión bibliográfica sobre arreglos contractuales de agentes públicos-privados, señalan que la reputación basada en comportamientos anteriores y la confianza basada en expectativas de comportamientos futuros son centrales para la economía de los contratos. Asimismo, actuar de buena fe, puede, en algún grado, sustituir mecanismos detallados y rigurosos de control de contratos.

³³ Basado en Zaviezo et al (2016).

En segundo lugar, se propone la creación de un sistema efectivo de difusión de las sanciones a la reputación por incumplimientos, corrupción u otras prácticas indeseables de los proveedores. Esto permitirá una exclusión fundada e informada de participantes que a falta de información oportuna sortean estos escollos, lo que finalmente produce fracasos de los procesos en alguna etapa desde la adjudicación hasta la plena ejecución de lo contratado, con el consiguiente incremento de los costos de transacción.

Del mismo modo se propone reemplazar los mecanismos de garantías de cumplimiento en la mayoría de los casos, por mecanismos de retención de pagos, previamente acordados y de sanciones a la reputación de peso sustantivo para la operación dentro del mercado del Sector Público. Se sugiere limitar los mecanismos de garantías pecuniarias solamente a aquellos casos donde se requiera eventuales correcciones o reparaciones posteriores como es el caso de las obras, construcción de soluciones tecnológicas, de software u otras similares.

6.10.2 Implementación

Aspectos legales

Para la implementación de esta propuesta, se propone agregar un artículo en la ley que permita llevar un registro público de adjudicatarios sancionados, permitiendo al Reglamento establecer las diversas sanciones.

Igualmente, modificar el Reglamento de modo que establezca que sin perjuicio de lo establecido en el artículo 29, la idoneidad técnica y financiera también podrá acreditarse dentro de un plazo de determinados días hábiles con posterioridad a la adjudicación, y que en caso de que el proveedor haya faltado a la veracidad en los datos proporcionados, será sancionado y quedará registrado en una nómina de proveedores sancionados.

De la misma forma, se debería eliminar en el artículo 11 de la ley de compras públicas la garantía de seriedad de la oferta, y establecer expresamente en la ley la manera de proceder a la retención

de pagos como un modo de garantizar el cumplimiento contractual, lo que puede realizarse en el mismo artículo 11.

6.10.3 Análisis costo-beneficio

Los beneficios esperados de la propuesta provendrían de dos fuentes. Por una parte, se reducen las barreras de entrada a los proveedores, lo que aumentaría la posibilidad de participación para el sector de pequeñas y medianas empresas, y por consiguiente debiese aumentar la competencia. Por otra parte, la propuesta mejora la capacidad de identificación de proveedores cuestionables por parte de los organismos compradores. En su conjunto, la propuesta entonces busca aumentar el grado de eficiencia en la asignación de proveedores, pues debería haber más oferentes y de mejor calidad.

En términos de costos, se tiene que considerar los costos de la modificación de la regulación, y los costos asociados a la creación, mantención y actualización del servicio de proveedores sancionados.

7 Plan de Trabajo

Para la implementación de las propuestas expuestas en este informe, se presenta a continuación un plan de trabajo (roadmap) de acuerdo a la importancia del efecto de las propuestas al sistema de compras públicas.

7.1 *Propuestas sustanciales para la mejora de la eficiencia en el sistema de compras públicas*

Las propuestas sustanciales son aquellas que se consideran determinantes para la mejora de la eficiencia del sistema, pues atacan a los incentivos y a los problemas de fondo que se observan en el régimen actual. Por lo tanto, se sólo la implementación temprana de estas propuestas puede llevar al sistema a mayores niveles de eficiencia, pues son las condiciones necesarias para que el resto de las propuestas puedan generar beneficios significativos.

Las propuestas sustanciales que debiesen priorizarse para aumentar la eficiencia en las compras y contrataciones públicas son:

1. Posibilitar traspasos en el presupuesto para fomentar el ahorro real en los gastos corrientes de las compras públicas. Disminuye los incentivos a gastar los recursos al final del año y aumenta los incentivos al ahorro de los encargados de las compras públicas.
2. Aumentar las exenciones de auditoría ex-ante para compras públicas. Reduce los tiempos e incertidumbre de los procedimientos de compra. Más importante aún, reduce los incentivos a fragmentar las compras.
3. Creación de una carrera de desarrollo profesional sobre adquisiciones públicas. Reduce el problema de agencia, pues aumenta los incentivos a tener compradores públicos altamente calificados y que sean responsables de las decisiones de adquisiciones. Mejora la gestión de compra y aumenta el ahorro.

4. Instalar la práctica de realizar adquisiciones conjuntas a través de diversos mandatarios. Aumenta los incentivos a realizar compras de mayor volumen y aprovechar las economías de escala de las adquisiciones.

7.2 Propuestas complementarias para la mejora de eficiencia del sistema de compras públicas.

Las propuestas complementarias son aquellas que tienen un impacto menor a las propuestas sustanciales, pero que atacan diversos problemas que afectan la eficiencia. Estas propuestas debiesen ser implementadas ya sea en conjunto o después de las propuestas sustanciales, de manera de potenciar las ganancias de eficiencia.

Las propuestas complementarias detalladas en este informe son:

5. Crear roles de gestores de categoría y peritos de adquisiciones. Reduce el problema de agencia y provee experiencia y conocimiento para las decisiones de compra.
6. Vincular la planificación de las adquisiciones con el control de la ejecución presupuestaria. Disminuye las ineficiencias en la planificación y ejecución del presupuesto.
7. Fomentar la práctica de realizar consultas al mercado. Reduce las asimetrías de información del proceso de compras públicas y aumenta la probabilidad de tener adquisiciones exitosas.
8. Incorporar nuevos procedimientos administrativos de adquisición. Aumenta la flexibilidad a la ejecución de la compra, reduce los costos de negociación y potencia la agregación de demanda.
9. Definir las reglas para aceptar ajustes de contratos durante su ejecución. Reduce la asimetría de información y la incertidumbre si fuese necesaria una modificación de contrato.

10. Fomentar la aplicación del principio de buena fe y sanciones por su infracción. Reduce las barreras de entrada a los proveedores y mejora la capacidad de los compradores de identificar la calidad de los proveedores.

8 Conclusiones

Este estudio revisa el sistema de compras y define los espacios de intervención para mejorar los niveles de eficiencia. Así, se comienza con una revisión del sistema de compras públicas del país, desde sus orígenes y configuración actual. La relevancia de esta sección radica en que se explora el sistema de compras públicas más allá de ChileCompra, pues suele pensarse que el único sistema de compras es ChileCompra, siendo esta institución sólo uno de los actores facultados para la administración de compras y contrataciones públicas.

Adicionalmente, se presenta la teoría de agencia en las compras públicas, especificando a los actores que tienen el rol de agente y/o principal. De esta sección se desprende que en un sistema de compras públicas existe más de un agente y de un principal y sucede que hay más bien una cadena de agentes y principales. Esto sería crucial si se quiere aumentar la eficiencia, pues se debe distinguir en qué etapa de la cadena de agente-principal se desea intervenir.

Posteriormente, este estudio profundiza los incentivos y los efectos en la eficiencia del sistema del comportamiento tanto de los agentes como de los principales. Así, se identifica el comportamiento oportunista de los contribuyentes; comportamiento burocrático, aversión al riesgo y bajo nivel del esfuerzo por parte de los agentes públicos, entre los que se destacan los funcionarios de compras, funcionarios del Estado, Ministerio de Hacienda y ChileCompra; y finalmente, se reconoce la colusión tanto entre comprador-proveedor y entre proveedores.

Por último, se ofrecen una serie de recomendaciones, de manera de disminuir los problemas de agencia y alinear los incentivos para la búsqueda de eficiencia conjunta. Entre las propuestas se destacan las propuestas sustanciales y propuestas complementarias, dependiendo de los incentivos y problemas que pueden en alguna medida corregir.

Las propuestas que atacan los problemas de agencia de fondo, o propuestas sustanciales incluyen: (i) posibilitar traspasos en el presupuesto para fomentar el ahorro real en los gastos corrientes de las compras públicas; (ii) aumentar las exenciones de auditoría ex-ante para compras públicas; (iii) creación de una carrera de desarrollo profesional sobre adquisiciones públicas; y (iv) instalar la práctica de realizar adquisiciones conjuntas a través de diversos mandatarios.

Las propuestas complementarias, aunque con un impacto menor, ayudan a corregir una serie de ineficiencias del sistema. Entre este tipo de propuestas se destacan: (i) crear roles de gestores de categoría y peritos de adquisiciones; (ii) vincular la planificación de las adquisiciones con el control de la ejecución presupuestaria; (iii) fomentar la práctica de realizar consultas al mercado; (iv) incorporar nuevos procedimientos administrativos de adquisición; (v) definir las reglas para aceptar ajustes de contratos durante su ejecución; y (vi) fomentar la aplicación del principio de buena fe y sanciones por su infracción.

Se considera fundamental proceder a la implementación de las propuestas sustanciales en primer lugar, pues sin la alineación de los incentivos presentes tanto para los compradores como proveedores, las ganancias de eficiencia serían limitadas.

9 Referencias

- Albano, G.L., Sparro, M. (2010). Flexible Strategies for Centralized Public Procurement. *Review of Economics and Institutions*, 1 (2), Article 4. doi: 10.5202/rei.v1i2.4. Retrieved from <http://www.rei.unipg.it/rei/article/view/17>
- Bajari, P. y Tadelis, S. (2001) Incentives versus transaction costs: a theory of procurement contracts. *RAND Journal of Economics*, Vol. 32, No. 3, Autumn 2001 pp. 387–407.
- Bishop, W. (1990). A Theory of Administrative Law. *Journal of Legal Studies*, 19 (2): 489-530.
- Bravo, P. (2012). Sistema de Compras y Contratación Pública en Chile: evolución y proyecciones período 2003-2010.
- Comfort, I. (2004). Principal-agency theory and its application in the government procurement. *Logistics Technology*.
- DIPRES (2015). Evaluación del gasto institucional de la Dirección de Compras y Contratación Pública. Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.
- Engel, E. et al. (2015). Una Aproximación al Valor Económico del Control Fiscal Superior: El caso de la Contraloría General de la República de Chile. Informe Final.
- Erridge, A. y Greer, J. (2002). Partnerships and public procurement: building social capital through supply relations. *Public Administration*, Volume 80, Issue 3 Autumn 2002, Pages 503–522.
- Fichtner, J.J. (2015). Curbing Wasteful Year-end federal Government Spending: Reforming “Use It or Lose It” Rules. Testimony before the Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs.

- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2004). The governance of contractual relationships in public-private partnerships. *The Journal of Corporate Citizenship*, (15), 91.
- Guo, P. and Hong, Y. (2004). Economic analysis of rent-seeking behavior in government procurement. *Enterprise Economy*.
- Huber, J. D., (2000). Delegation to Civil Servants in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research*, 37 (3): 397-413.
- Jones, L. R. (2005). Outyear Budgetary Consequences of Agency Cost Savings: International Public Management Network Symposium. *International Public Management Review*, Volume 6 Issue 1.
- Kalman, S. (1990). Procurement and Public Management. The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance. The AEI Press.
- Laffont, J.J. y Tirole, J. (1993). A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. MIT Press, Cambridge Massachusetts.
- Laffont, J.J. y Mortimer, D. (2001) The Theory of Incentives 1: The Principal-Agent Model.
- Liebman, J. y Mahoney, N. (2010). Do Expiring Budgets Lead to Wasteful Year-End Spending? Evidence from Federal Procurement. NBER, Working Paper 19481
- Lienert, I. y Ljungman, G. (2009). Carry-Over of Budget Authority. Public Financial Management Technical Guidance Note. Fiscal Affairs Department. International Monetary Fund.
- McCue, C. y Prier, P. (2008). Using agency theory to model cooperative public purchasing. *Journal of Public Procurement*. 8 (1), 1.

OECD/IDB, USA (2014), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management*, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264209480-en>

OECD (2014), *Chile's Supreme Audit Institution: Enhancing Strategic Agility and Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264207561-en>

OECD (2017). Contratación pública en Chile: opciones de política para convenio marco eficiente e inclusivos.

Soudry, O. (2007). A Principal-Agent Analysis of Accountability in Public Procurement.
www.ippa.org/IPPC2/BOOK/Chapter_19.pdf

Van Valkenburg, M., Lenferink, S., Nijsten, R., & Arts, J. (2008, August). Early contractor involvement: a new strategy for buying the best in infrastructure development in the Netherlands. In Third International Public Procurement Conference (IPPC).

Vogel, L. (2009). Macroeconomic effects of cost savings in public procurement. *European Commission, Economic Papers N°389*, Noviembre 2009.

WORLD BANK GROUP. (2017). Benchmarking Public Procurement: Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 Economies.

Zaviezo, L. et al. (2016). Estudio de relevamiento del proceso óptimo de compra, asociado a costos de transacción y satisfacción de usuarios de ChileCompra. Centro de Sistemas Públicos, Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

- Zheng-qiang, HE. (2008). The analysis of government procurement in the frame of principal agent theory. *Journal of Accounting and Auditing*. Vol. 4. No. 12.
- Zou, J. (2002). Economics perspective of government procurement. *Contemporary Financial*.