

# **Procesos, costos de transacción y satisfacción de usuarios del Sistema de Compras Públicas del Estado de Chile**

---

**Pablo Galaz<sup>1</sup>, Pablo Paredes<sup>2</sup>, Luis Zaviezo<sup>3</sup>**

**Código: 9ER091**

**Número de palabras: 6.532**

## **Resumen**

Las compras públicas son procesos complejos que muestran una gran heterogeneidad entre diversos países. En términos generales, los países miembros de la OECD gastan, en promedio, un 12,8% del PIB por conceptos de adquisiciones públicas, equivalente al 29,1% del gasto total de gobierno (OECD, 2015). Estas cifras reflejan el gran volumen de transacciones que se realizan desde el Estado, lo cual abre una serie de desafíos para la implementación de cualquier Sistema de Compras Públicas, incluido Chile.

En este contexto, el presente estudio examina los costos de transacción y la satisfacción de usuarios del Sistema de Compra y Contratación Pública en Chile, a fin de identificar los principales desafíos que enfrenta para lograr procesos de compras eficientes, efectivos, probos y transparentes.

A través del uso de distintas herramientas metodológicas, los resultados muestran que los procesos de compra y contratación en el Estado no poseen un único escenario óptimo. Estos procesos se ven fuertemente influenciados por múltiples variables y restricciones que impiden alcanzar fácilmente escenarios óptimos. En específico, se detecta que no es posible establecer una relación causal, directa y proporcional, entre lo que puede entenderse como un proceso de compra y adquisición exitoso, y los costos de transacción que incurren los usuarios compradores y proveedores que participan del sistema. De este modo se proponen recomendaciones en cinco líneas: incentivar el ahorro real del gesto corriente del Estado, fortalecer el sistema de planificación de adquisiciones, incorporar mecanismos de participación de proveedores en definición y diseño de compras, desarrollar capital humano especializado en compras y contrataciones públicas, y fomentar la convocatoria automática y segmentada de proveedores.

---

<sup>1</sup> Investigador asociado del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile. MSc in Public Policy, University of Bristol. Magíster en Gestión y Políticas Públicas e Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile.

<sup>2</sup> Ingeniero de proyectos del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile. MSc in Science and Technology Studies, University of Edinburgh. Magíster en Economía y Políticas Públicas e Ingeniero Comercial, Universidad Adolfo Ibáñez.

<sup>3</sup> Investigador asociado del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile. Magíster en Ingeniería Industrial e Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile.

# 1 Antecedentes y revisión bibliográfica

## 1.1 Costos de transacción de los procesos de compra y contratación pública

Los procesos de compras públicas deben ser entendidos como parte de un sistema complejo de la gestión pública (Waissbluth, 2008), ya que en dicho proceso interactúan e interrelacionan diversos organismos, con distintas capacidades y objetivos. Una aproximación desde la teoría económica para diseñar un proceso óptimo de compras públicas es minimizar los costos transaccionales en los cuales incurren los usuarios del sistema de compras públicas.

Al respecto, Escobal (2000) citando a North (1990) señala que los costos de transacción son aquellos costos asociados a establecer, supervisar y hacer cumplir contratos. En este contexto, Escobal (2000) citando a Eggertsson (1990), da cuenta que dichos costos pueden ser agrupados en entre conjuntos.

- Costos de información. Son previos a que sea efectiva una transacción, lo que supone la búsqueda de información sobre precio y calidad de bienes e insumos posibles de transar, exploración de compradores o proveedores potenciales, evaluación del poder de negociación, entre otros.
- Costos de negociación. Se vinculan al desarrollo de una transacción, donde muchos casos existen comisiones, acuerdos contractuales sobre los términos exactos de la transacción, y fijar contratos (formales o informales).
- Costos de supervisión. Ocurren a posterior a las transacciones, soliendo estar relacionados con la necesidad de asegurar la calidad establecida y el cumplimiento de pagos acordados.

Desde un punto de vista del Estado, existe un permanente *trade-off* entre los costos de transacción vinculados a sus procesos de compras y el cumplimiento de principios socialmente deseables como la probidad, transparencia, equidad, y eficiencia del gasto público (OCDE, 2009).

- Probidad y transparencia. Garantizar que los procesos de compras privilegian el bien general por sobre el particular (probidad), lo cual puede ser consultado y accesible para quien lo desee (transparencia).
- Equidad. Es deseable que los fondos públicos destinados a la adquisición de bienes o la contratación de servicios generan oportunidades de negocio para todo tipo de empresas, las que no deben ser coartadas por tamaño o posibilidad de acceso a la información.
- Efectividad. Los procesos de compras públicas deben permitir al Estado cumplir con sus obligaciones.
- Eficiencia. Permitir al Estado adquirir bienes o contratar servicios al menor costo posible, respetando siempre criterios mínimos de calidad, a fin de poder liberar recursos para otras iniciativas gubernamentales.

Por su parte, los proveedores se enfrentan a especificaciones, plazos, condiciones o volúmenes que son atractivos, factibles y operables para generar resultados que permitan a ambas partes en los procesos obtener valor de estas operaciones o están expuestos a incertidumbres, desconfianzas e incentivos a la deserción del sistema. En este sentido, los proveedores participarán en procesos de compras públicas en la medida que los costos de transacción sean menores a los beneficios esperados.

## 1.2 Aspectos relevantes desde una perspectiva internacional

A nivel internacional los sistemas de compras públicas responden de distinta forma a estos principios, de acuerdo con las prioridades políticas y presupuestarias que enfrentan, por lo que su funcionamiento no siempre resulta comparable. No obstante, el Banco Mundial el año 2016, a través de su estudio *Benchmarking Public Procurement* (BPP), realiza una evaluación de los procesos de compras públicas en 77 países, incluido Chile, donde una revisión a cuatro de estos casos (Polonia, España, Brasil y Corea del Sur) permite identificar los siguientes elementos de interés.

En términos institucionales, es frecuente que las instituciones de compras públicas se encuentren alojadas en ministerios de hacienda o finanzas. No obstante, también existen excepciones, como Polonia (Zyglicka Iwspolnicy, 2015), donde la institucionalidad recae en una agencia autónoma de confianza de la presidencia. En este sentido, no existe una gobernanza única de compras públicas que asegure una buena operación del sistema. Un caso especial es el de países como España (Sanchez-Graells, A., 2011) y Polonia (Zyglicka Iwspolnicy, 2015), que pese a tener gobernanzas notoriamente divergentes, han armonizado sus legislaciones en torno a los cuerpos legales de la Unión Europea, y por tanto comparten mínimos comunes en cuanto a modalidades de compra, umbrales de publicación y mecanismos de pago y de resolución de controversias.

En términos de las distintas modalidades de compra, si bien la licitación abierta es la opción por defecto de las contrataciones públicas en muchos países, en la práctica suele coexistir con una diversidad de modalidades pensadas para distintas situaciones. Por ejemplo, en Brasil los distintos grados de apertura de una licitación se relacionan con una estructura de costos que disminuye la opacidad en la medida que aumenta el valor de la licitación (Ley Federal No. 8.666/1993 de Compras y Adquisiciones Públicas), y en países como Polonia, España, y en general en la UE, existen modalidades de negociación incremental con proveedores de acuerdo con la complejidad de los contratos (Directiva 2014/24/EU).

Un caso particular de compra es el de la adquisición de bienes estándares, que se han ido delegando progresivamente en modalidades de compras agregadas (OECD, 2016). De esta forma se busca evitar que cada institución realice compras de forma independiente de bienes y servicios, y que por tanto se produzcan ineficiencias por la realización de contratos distintos para bienes y servicios estándares. Pese a que la tendencia es generalizada, las modalidades de compra utilizadas con este fin muestran diferencias. En España, así como en Chile y Corea, la licitación de acuerdos marco para un número acotado de años ha sido la fórmula más utilizada. Por otro lado, en países como Polonia se ha ido avanzando de forma más tardía hacia la fórmula de catálogos

electrónicos abiertos (Swiss Business Hub Poland, 2016), y en Brasil se desarrolló la fórmula de las subastas inversas (Pregão), donde proveedores compiten por ofrecer el precio más bajo para acceder a contratos de bienes estándares (Ley 10.520/02).

## 2 Metodología

Junto a la revisión de antecedentes teóricos y de índole nacional e internacional, para la identificación de espacios de mejora al Sistema de Compras y Contrataciones Públicas, se levantaron una serie de insumos a partir de fuentes primarias de información, tales como entrevistas de juicio experto, *focus groups* y la aplicación de encuestas. Las dos primeras fuentes fueron analizadas desde una aproximación cualitativa, mientras la encuesta recibió un tratamiento cuantitativo para identificar elementos de interés desde la perspectiva de los compradores.

### 2.1 Entrevistas a expertos

En total se realizaron 11 entrevistas semi-estructuradas, tanto a expertos nacionales (4) e internacionales (4) en Sistemas de Compras y Contrataciones Públicas, así como actores relevantes (3) de dicho sistema a nivel nacional. Para la realización de las entrevistas. Esta muestra acotada no busca ser representatividad estadística, sino representar distintas perspectivas (actores relevantes y académicos).

Por su parte, se realizaron entrevistas grupales de compradores y proveedores del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de Chile. Respecto a los usuarios compradores, se recogió la experiencia de 6 funcionarios públicos dedicados a las compras de diversas instituciones, acogiendo una diversidad de entidades públicas, en cuanto a su tamaño y funcionamiento. En el caso de la entrevista grupal a proveedores, se cuenta con el registro de 13 proveedores, quienes pertenecían a micro o pequeñas empresas adscritas a algún convenio marco que, en su mayoría, comercializaban bienes y sólo algunos proveían servicios. El detalle tanto de los compradores como proveedores que participaron de los grupos focales se en las siguientes tablas.

Por otra parte, se realizaron entrevistas grupales de compradores y proveedores del Sistema de Compras Públicas. Respecto a los usuarios compradores, se recogió la experiencia de 6 funcionarios públicos dedicados a las compras de diversas instituciones, acogiendo una diversidad de entidades públicas, en cuanto a su tamaño y funcionamiento. En el caso de la entrevista grupal a proveedores, se cuenta con el registro de 13 proveedores, quienes pertenecían a micro o pequeñas empresas adscritas a algún convenio marco que, en su mayoría, comercializaban bienes y sólo algunos proveían servicios.

El listado tanto los expertos entrevistas, así como de los compradores y proveedores partícipes de los *focus groups*, se encuentran detallados en la sección Anexos 6.1.

### 2.2 Encuestas

El presente trabajo también considera la aplicación de dos encuestas: una relacionada a los costos de transacción del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas, y otra relativa a la satisfacción de los usuarios de dicho sistema.

### 2.2.1 Encuesta sobre costos de transacción

Acorde al marco conceptual descrito, se determinó ahondar en los usuarios del sistema de compra y contratación pública (compradores y proveedores) los costos relacionados a los tres mecanismos de adquisición pública presentes en la normativa chilena (licitaciones, convenios marco, y tratos directos), utilizando la taxonomía de costos de transacción propuesta por Williamson (1979), a saber: costos de información, de negociación, y de aseguramiento.

En este contexto, el levantamiento de información se realiza mediante la aplicación de un cuestionario estructurado, donde se le solicita a cada encuestado señalar el nivel de acuerdo (o desacuerdo) de una serie de sentencias. Para ello se utilizó una escala de percepción Likert de 1 a 4, donde 1 indica que se está “muy en desacuerdo” con la sentencia y 4, “muy de acuerdo”. Los costos de transacción explorados se resumen en la sección Anexo 6.2.

El diseño metodológico contempla la aplicación del cuestionario a usuarios relacionados a unidades de compra de 10 instituciones públicas. Por cada unidad de compra, se considera tener la percepción de 1 usuario operador, 2 usuarios requirentes, y 2 usuarios proveedores de dicha unidad. En otras palabras, el diseño pretende disponer de la percepción de 10 usuarios operadores, 20 usuarios requirentes, y 20 usuarios proveedores. Para la aplicación del cuestionario en las instituciones propuestas, se estableció contacto de forma preferente con unidades de compra de carácter administrativas, logísticas o de abastecimiento en cada una de las instituciones propuestas. Sin embargo, al cierre del estudio se lograron aplicar 43 de los 50 cuestionarios considerados inicialmente. En todos los casos, el tiempo requerido para aplicar el cuestionario no sobrepasó los 20 minutos. El listado de las instituciones participantes de esta encuesta se encuentra en la sección Anexo 6.2.

El siguiente cuadro resume los cuestionarios que se encuentran aplicados, por institución y usuarios.

### 2.2.2 Encuesta sobre satisfacción de usuarios compradores

Por su parte, se diseñó una encuesta para evaluar la satisfacción de los usuarios compradores del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas. Luego de una fase de pre-testeo y validación, la encuesta final considera 37 preguntas, las cuales se detallan en la sección Anexo 6.3.

La encuesta de satisfacción de usuarios compradores comenzó a ser aplicada el día lunes 11 de abril de 2016, siendo enviada vía email a una base de 2.027 usuarios compradores únicos que (i) tienen un perfil de “supervisores” en la plataforma Mercado Público, (ii) han realizado alguna certificación durante los últimos 6 meses.

**Tabla 2-1: Distribución de encuestas respondidas completamente según cargo de los encuestados.**

| <b>Nivel jerárquico</b>  | <b>Respuestas</b> | <b>Peso relativo</b> |
|--------------------------|-------------------|----------------------|
| Directivo                | 27                | 13,43%               |
| Profesional              | 70                | 34,82%               |
| Técnico y administrativo | 104               | 51,74%               |
| Total                    | 201               | 100,00%              |

**Fuente: Elaboración propia.**

### 3 Principales resultados y recomendaciones para la política de compra y contratación pública.

#### 3.1 Incentivo el ahorro real del gasto corriente del Estado

A la luz de la información levanta en el presente estudio, se devela que el ahorro de precios que puede lograrse en los procesos de adquisiciones es un objetivo deseable pero que no ha podido implementarse del todo.

**Tabla 3-1: Información relevante para fundar el incentivo al ahorro real del gasto corriente del Estado.**

| Fuente                                          | Información relevante                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Encuesta de satisfacción a usuarios compradores | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Del total de compradores encuestados, 10,95% considera el “Ahorro de fondos públicos (eficiencia)” como el principio ordenador en el proceso de adquisiciones públicas. Ello contrasta con el 61,19% de la muestra que seleccionó la “Transparencia en las operaciones de compra” como principio rector (pregunta 3).</li><li>▪ Si bien 52,74% de los compradores encuestado considera que la “Eficiencia en el uso de recursos públicos” es un propósito que se cumple actualmente en los procesos de adquisición, ocupa la posición 7 de 10 propósitos consultados. Análogamente, el propósito “Precios competitivos” se considera cumplido por un 49,75% de la misma muestra de compradores, ocupando la posición 9 de 10 propósitos consultados (pregunta 4).</li></ul> |
| Entrevista a expertos y actores relevantes      | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Lo anterior, podría explicarse en base a lo detectado en las entrevistas a expertos y actores relevantes del sistema de adquisiciones públicas, donde se señala que la búsqueda de ahorros sustantivos en los procesos de adquisiciones se contrapone a la lógica de administración presupuestaria, es decir, ejecución anual completa.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

**Fuente: Elaboración propia.**

En Chile, la construcción de la Ley Anual de Presupuesto no tiene mecanismos que reconozcan los ahorros reales que se obtienen de la operación eficiente del Sistema de Compras y Contratación Pública. Los menores gastos incurridos por la obtención de mejores precios y condiciones finalmente se transforman en recursos excedentes que son gastados, generalmente en el último trimestre del año, en bienes y servicios que no necesariamente responden a necesidades funcionales de los organismos públicos. Lo anterior se produce ya que existe la amenaza de reducciones de presupuesto en los períodos siguientes justificados por sub-ejecución. Por lo tanto, en la operación actual existe una valoración “moral” por alcanzar precios y costos menores (ahorro) en los procesos de compras y contrataciones públicas, pero no existe la posibilidad de redestinar dichos ahorros.

Incentivar el ahorro real del gasto corriente del Estado permitiría alcanzar una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, evitando que se generen adquisiciones presionadas por la necesidad de cumplir con la totalidad del presupuesto anual. Por tanto, se espera que exista una disminución de los costos de negociación en el largo plazo.

Así, se propone abrir una conversación con las autoridades de la Dirección de Presupuestos, proponiendo reglas de reasignación de los saldos presupuestarios de subtitulo 22, en beneficio de trasladar excedentes a períodos siguientes, mejorar las condiciones de trabajo, estimular el perfeccionamiento u otros mecanismos de reconocimiento a los responsables de las mejoras de gestión. A modo de ejemplo, un reconocimiento al Servicio por liberar recursos de gastos corrientes destinados a reforzar

un programa de gobierno de mejoramiento de condiciones de equidad, protección ante vulnerabilidad o similares, puede impactar positivamente sobre el clima organizacional o la valorización de la contribución del trabajo público al bienestar del país.

## 3.2 Fortalecimiento del sistema de planificación de adquisiciones

Los resultados obtenidos de la información recolectada dan cuenta de la necesidad de fortalecer este sistema de planificación, tanto para su elaboración como uso.

**Tabla 3-2: Información relevante para justificar el fortalecimiento del sistema de planificación de adquisiciones.**

| Fuente                                          | Información relevante                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Encuesta de satisfacción a usuarios compradores | <ul style="list-style-type: none"> <li>Respecto a los Planes de Compra, el 64,18% de los compradores encuestados señala que la “Falta de coordinación interna para su elaboración”, y el 57,21%, la “Falta de participación para su elaboración”, son las principales dificultades para realizar una planificación anual de adquisiciones (pregunta 9).</li> <li>El 43,78% de los compradores consultados señala que el actual plan anual de compras se representa con las frases “Es una guía de poca utilidad” o “Es sólo un trámite” (pregunta 10).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Cuestionario de costos de transacción           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Para el desarrollo de licitaciones, el 57,69% de los usuarios compradores (operadores y requirentes) están en desacuerdo con la sentencia “Levantar los requerimientos de compra de su unidad es una actividad simple y rápida” (sentencia 1, cuestionario “compradores”) En el contexto de tratos directos, este porcentaje aumenta en 65,38% (enunciado 46, cuestionario “compradores”).</li> <li>Por otra parte, el porcentaje de usuarios compradores (operadores y requirentes) que declaran estar en desacuerdo con la sentencia “La consolidación de todos los requerimientos de compra de su unidad es una compra simple y rápida” es 50,00% para el caso de licitaciones (sentencia 3, cuestionario “compradores”), y 46,15% en el caso de tratos directos (enunciado 48, cuestionario “compradores”).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Grupos focales                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>En los grupos focales realizados con usuarios compradores, donde se señaló que el plan de compra constituye más una formalidad que una verdadera herramienta de gestión. Una explicación es porque el plan de compra cuenta con un diseño muy genérico que no permite capturar la complejidad de las adquisiciones. Adicionalmente, se menciona la falta de tiempo y la escasa fiscalización de su uso como razones que inciden negativamente en la valoración de los planes de compra.</li> <li>Uno de los elementos destacados por usuarios compradores es la falta de herramientas informáticas disponibles para elaborar ejecutar los planes anuales de adquisición. Al respecto los compradores mencionan el problema de tiempo e ineficiencia que produce hacer la planificación anual de forma “manual”, con un registro paralelo donde se rescate y traspase información a todas las áreas. Se plantea que tener un sistema automatizado que entregue información adecuada por área del organismo respecto a compras sería de gran utilidad.</li> <li>Sin perjuicio de lo anterior, se destaca el caso de CENABAST con la implementación de un software para monitorear disponibilidad de productos y demanda de los mismos, permitiendo realizar una mejor agregación de demanda y, por ende, un plan de compra más ajustado. Dicho software recoge información proveniente de distintas instituciones y se envía la alarma cuando los pedidos se desvían en demasía de la demanda regular de los años anteriores.</li> <li>Por último, desde la perspectiva de los proveedores, los planes de compras que encuentran en la plataforma no les reporta una gran ayuda para preparar sus stocks para ofertar bienes específicos en determinadas fechas. Aluden a que los plazos de dichos planes no se cumplen en la práctica, y señalan que muchos de los planes son muy genéricos en cuanto a qué bienes se van a comprar, por lo que no pueden anticiparse a las solicitudes de compra.</li> </ul> |

**Fuente:** Elaboración propia.

Aun cuando exista un sistema de planificación de adquisiciones, un uso parcial o incorrecto de éste fuerza a los organismos públicos a tomar decisiones “fragmentadas” y con mayor frecuencia, aumentando la carga laboral de los compradores públicos para identificar y definir requerimientos.

El contenido de un sistema de planificación de adquisiciones debe relativizarse según la complejidad de cada requerimiento, nivel de especificación que exista de éste, y el conocimiento que se tenga sobre potenciales soluciones. Por ejemplo, requerimientos que suponen la adquisición de bienes estándares debiese considerar información como volumen de compra, fecha de adquisición, monto estimado, y otra información relevante. Por su parte, si un requerimiento demanda de una solución compleja que requiere de una licitación, el sistema de planificación debiese registrar plazos para la preparación y elaboración de especificaciones, fecha de publicación, período esperado para la ejecución de contratos, etc.

De cumplirse lo anterior, se dispondría de un plan que ordene los procesos de adquisición al interior de la institución que, a su vez, es posible informar a potenciales proveedores para prospectar oportunidades y eventualmente tomar acciones respecto de sus expectativas de negocios. Todos estos elementos del plan inducen positivamente a la reducción de los costos de transacción, en tanto aportan mayor y mejor acceso a la información para la toma de decisiones, simplifican las cargas de trabajo financiero, mejoran los niveles de inventarios de proveedores y compradores entre otros beneficios.

Un derivado de esta propuesta es la posibilidad de ordenar y balancear cargas de trabajo administrativo en cuanto a las adquisiciones, reduciendo el número de operaciones de bajo monto, minimizando las contingencias, ordenando el manejo de inventarios, entre otros y además ordenando las demandas de recursos de caja y con ello ordenando los ciclos de pago, asuntos que reducen la incertidumbre, facilitan el aseguramiento de los procesos y con ello recuden los costos de transacción.

### 3.3 Mecanismos de participación de proveedores en definición y diseño de compras

Por su parte, los resultados muestran la necesidad de adoptar nuevos mecanismos que aumenten la participación de proveedores en la definición y diseño de compras. En esta línea, se proponen dos líneas de acción: fomentar la práctica de realizar consultas al mercado (estructurales y específicas), y diseñar e instalar un mecanismo de consultas vinculantes (diálogos competitivos).

**Tabla 3-3: Información relevante para justificar el uso de nuevos mecanismos de participación de proveedores en definición y diseño de compras.**

| Fuente                                          | Información relevante                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Encuesta de satisfacción a usuarios compradores | <ul style="list-style-type: none"> <li>El 29,85% de los compradores consultados considera que realizar consultas al mercado previo al diseño de una licitación es una actividad inútil o muy inútil (pregunta 16).</li> <li>El 34,83% de la misma muestra declara que las consultas a proveedores constituyen un acto que vulnera al sistema de adquisiciones, ya sea porque lo consideran irregular o necesario (pregunta 17).</li> <li>El 38,80% de los compradores encuestados señalan encontrarse como “insatisfecho” o “muy insatisfecho” con los “procesos de consulta al mercado” (pregunta 23).</li> </ul> |
| Cuestionario de costos de transacción           | <ul style="list-style-type: none"> <li>El 94,12% de los proveedores consultados está de acuerdo con el enunciado “Tiene las capacidades internas en su organización para buscar oportunidades de negocio en los canales de información sobre licitaciones públicas disponibles” (enunciado 5, cuestionario “proveedores”).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Benchmark                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>En España y Polonia, existen los diálogos competitivos, mecanismos por el cual una entidad compradora invita a una serie de empresas a mantener un diálogo donde se va perfilando un producto o servicio de interés, y que sirve de insumo para que finalmente estas empresas realicen una propuesta. La entidad compradora puede establecer una compensación para los operadores que participen del diálogo y no resulten seleccionados.</li> </ul>                                                                                                                        |
| Grupos focales                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Compradores consultados perciben que las consultas a proveedores para mejorar un requerimiento de adquisición contravienen todos los principios de transparencia y probidad, por lo cual, consideran debiese estar prohibido. En particular, se menciona que el contacto entre requirentes y proveedores podría dar pie para coordinarse ilícitamente para adjudicar licitaciones. Esta forma de coordinación constituye, a juicio de ellos, un riesgo permanente sobre la libre competencia.</li> </ul>                                                                    |
| Entrevista a expertos y actores relevantes      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Al contrario de los compradores, los expertos señalan que realizar consultas a la industria constituye una práctica deseable que apoya una mejor formulación de los requerimientos de compras, siendo por tanto fundamental para el logro de mayores niveles de eficiencia y pertinencia.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                        |

**Fuente:** Elaboración propia.

### 3.3.1 Fomentar la práctica de realizar consultas al mercado (estructurales y específicas).

Actualmente la normativa sobre compras y contratación pública permite realizar consultas al mercado mediante llamados públicos y abiertos, previa elaboración de las bases de una licitación, a fin de formalizar consultas o reuniones con proveedores.

Al respecto, es deseable que dichas consultas se instalen como una práctica recurrente en las instituciones del Estado, dado que reducen los costos de información que incurren tanto usuarios compradores como proveedores. En efecto, los primeros permiten acceder a información relevante para mejorar la caracterización de sus requerimientos, así como conocer nuevas opciones de soluciones. Los proveedores, por su parte, pueden conocer de mejor manera la demanda del Estado por bienes y servicios y así decidir su participación en procesos de adquisición futuros.

Para un uso efectivo de estas consultas al mercado, se propone clasificarlas en dos tipos.

- Consultas estructurales. En el marco de una gestión efectiva de categorías, este tipo de consultas se entienden como llamados para recabar información significativa sobre los mercados asociados a dichas categorías, y no buscan terminar con la adquisición de un determinado bien o servicio. 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 recomendado en la extensa literatura en las prácticas de la gestión de categorías.

- Consultas específicas. Este tipo de consulta busca recabar información que permita a usuarios 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 óptimo para sus fines. Al no ser vinculantes, estas consultas no deben terminar necesariamente en la adquisición de bienes y/o servicios.

### 3.3.2 Diseñar e instalar un mecanismo de consultas vinculantes (*diálogos competitivos*).

Complementando la recomendación anterior, se propone diseñar e instalar un mecanismo de consultas vinculantes, las cuales pueden ser entendidas como llamados que pueden realizar organismos del Estado para diseñar en conjunto con proveedores soluciones a requerimientos donde no existe conocimiento *a priori* sobre de cuál es la mejor forma de abordarlos.

Con ello se busca reducir los costos de información de proveedores para comprender de mejor manera requerimientos complejos y mejorar las alternativas de solución a ofrecer. Por su parte, los compradores del Estado también incurrirían en menores costos de información para identificar las soluciones que mejor podrían responder a sus requerimientos.

Es relevante señalar que los diálogos competitivos, así como cualquier otro mecanismo de consulta vinculante, busca desencadenar (pero no garantizar) un procedimiento administrativo de adquisición (ya sea una licitación privada de sobre cerrado, o bien una negociación directa). Así, atendiendo a que tanto los tratos directos como las licitaciones privadas son de carácter excepcional, es aconsejable que toda consulta vinculante se comunique en forma previa por un canal general y previamente conocido por todos, que un determinado requerimiento desea ser respondido, y establecer la facultad de tener reuniones, indicando incluso la fecha de la reunión, para mayor celeridad del proceso.

## 3.4 Desarrollo de capital humano especializado en compras y contrataciones públicas

De igual modo, los resultados evidencian la necesidad de fomentar el desarrollo de capital humano relativo a las compras y contrataciones públicas. Para ello se realizan recomendaciones en tres líneas: crear una carrera de desarrollo profesional sobre adquisiciones públicas, crear roles de gestores de categoría y peritos de adquisiciones, e incentivar la constitución de equipos especializados y paneles de expertos.

**Tabla 3-4: Información relevante para justificar el desarrollo de capital humano en compras y contrataciones públicas.**

| Fuente                                          | Información relevante                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Encuesta de satisfacción a usuarios compradores | <ul style="list-style-type: none"> <li>El 59,70% de los compradores encuestados señala que el “análisis de mercado” es un criterio más relevante para definir la modalidad de adquisición cuando un requerimiento es complejo u ocasional (pregunta 11), siendo dicho criterio el más relevante entre los consultados (1 de 8).</li> <li>En contraste, para adquisiciones habituales, prima la “existencia de convenio marco”, “monto de la compra” y la “inmediatez de la compra”, con un respaldo de un 83,58%, 80,60% y 71,48% de los compradores encuestados, respectivamente (pregunta 11).</li> <li>El 34,33% de los compradores encuestados declara no haber realizado cursos de capacitación para elaborar bases técnicas y administrativas (pregunta 12).</li> <li>El 55,22% de los compradores encuestados valora como “insuficiente” o “muy insuficiente” la capacitación y asistencia disponible para elaborar bases de licitaciones públicas (pregunta 14).</li> <li>El 33,83% de los compradores encuestados considera como “regular” o “mala” la calidad de las bases técnicas y administrativas que elabora su institución (pregunta 15).</li> </ul> |
| Cuestionario de costos de transacción           | <ul style="list-style-type: none"> <li>El 50,00% de los compradores que respondieron el cuestionario (operadores y requirentes) están de acuerdo con que “La falta de acceso a un sistema integral de información presupuestaria le ha dificultado el desarrollo de un proceso licitatorio” (cuestionario “compradores”, sentencia 6).</li> <li>En las adquisiciones vía licitaciones y convenio marco, el 38,46% y 34,62% de los compradores consultados, respectivamente, señalan estar en desacuerdo con la sentencia “Tener acceso a la información presupuestaria de su unidad de compra es simple y toma poco tiempo” cuando se trata de adquisiciones vía convenio marco (cuestionario “compradores”, sentencia 37 y 50).</li> <li>El 29,41% de los proveedores consultados señala estar en desacuerdo con la sentencia “Los organismos compradores tienen las capacidades técnicas adecuadas para supervisar el cumplimiento del contrato” en el caso de licitaciones (sentencia 27, cuestionario “proveedores”).</li> </ul>                                                                                                                                 |
| Grupos focales                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Las falencias relevadas por los entrevistados respecto a las unidades requirentes son variadas y van desde que éstas no saben lo que necesitan, no saben cómo hacer los pedidos o solicitan algunas compras de bienes y servicios específicos que, muchas veces, contravienen los principios de transparencia y probidad del sistema.</li> <li>Algunos proveedores señalan que el nivel de conocimiento de los encargados de los convenios marco de la Dirección ChileCompra carecen de conocimiento suficiente sobre los mercados asociados a dichos convenios. Ello, a su juicio hace complejo algo “tan básico” como catalogar correctamente. Plantean que la Dirección ChileCompra no dispone de la dotación necesaria para administrar cada convenio en forma adecuada, y algunos añoran la figura de un “<i>product manager</i>” que, afirman, existía en un comienzo, quién sí demostraba dominio sobre los rubros y entregaba una atención personalizada.</li> </ul>                                                                                                                                                  |
| Entrevista a expertos y actores relevantes      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Según expertos internacionales, el proceso de adquisición pública a nivel macro comienza con una definición presupuestaria, acompañada de una estrategia y un plan de adquisiciones. Sin embargo, esto no se asocia con el proceso a nivel micro, el cual se concibe desde que se envía una solicitud de compra o contratación.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

**Fuente:** Elaboración propia.

### 3.4.1 Crear una carrera de desarrollo profesional sobre adquisiciones públicas.

En la actualidad no existe dentro del Sector Público el reconocimiento de carreras específicas relacionadas a las adquisiciones públicas, la movilidad transversal entre Servicios o la progresividad de responsabilidades y atribuciones como atributos de la persona.

Así, es recomendable constituir una carrera de comprador público, que pueda ser reconocida como una especialidad por parte de la administración de personal de la Administración Pública. Con ello se busca dotar a quienes la ejerzan de una posibilidad de tener un desarrollo profesional reconocido al interior del Estado, e idealmente ser requisito para ejercer un cargo con facultades de decisión en temas de adquisiciones

públicas. Lo anterior busca cambiar el actual concepto de comprador público, concebido como un funcionario que opera la plataforma Mercado Público, sin tener necesariamente responsabilidad administrativa o capacidad de decisión sobre las operaciones de adquisición, desempeñando un rol de carácter burocrático.

Por el contrario, un *comprador público* debiese cumplir con una formación rigurosa, conceptual, legal, de procesos y herramientas que le permitan, progresivamente, decidir juiciosamente acerca de adquisiciones inicialmente en requerimientos rutinarios de baja complejidad para expandir su capacidad de decisión hacia operaciones de mayor complejidad para finalmente actuar como experto en operaciones de alta complejidad en coordinación con las autoridades responsables de mayor jerarquía.

El principio de no delegación de la responsabilidad atenta contra esta propuesta, porque en tanto que 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.

Desde una perspectiva positiva, la presente propuesta busca crear un cuerpo de especialistas transversales, que pueden asumir roles de gestores de categorías, colaborando con Servicios de menor capacidad o recursos, integrando prácticas positivas o incentivando mecanismos de colaboración que terminan reduciendo los costos de transacción del sistema

Los conceptos de Comprador Profesional, o bien el de *Category Manager* (ampliado más adelante), son ampliamente utilizados en el sector privado en compañías de tamaño medio y grande. El reconocimiento de compradores profesionales está extendido en países de Europa y Estados Unidos.

Esta propuesta, de ser efectiva, es una contribución significativa en la reducción de los costos de transacción en todas sus dimensiones, mejorando la información, haciendo más eficiente la negociación y aumentando las probabilidades de aseguramiento y calidad de los procesos.

### 3.4.2 Crear roles de gestores de categoría y peritos de adquisiciones.

Se propone la creación de dos nuevos roles para incorporar al sistema de adquisiciones públicas: gestores de categoría y peritos de adquisiciones.

- Gestores de categoría. El objetivo de los gestores de categoría es ser compradores públicos u otros 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 de Convenios Marco sobre categorías afines. Existe evidencia 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 (OCDE, 2013). También se ha propuesto la posibilidad de que, al aumentar la experiencia en la compra, aumente la sensibilidad de los compradores para identificar y minimizar riesgos en el procedimiento de compra (OCDE, 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.

- Peritos de adquisiciones. Por otra parte, se propone la existencia de un registro de alcance nacional y de acceso público de peritos de adquisiciones, los cuales estarán disponibles para asesorar y apoyar procesos de adquisición en sus distintas etapas. A fin de calificar una persona como perito de adquisiciones, estos podrán postularse por iniciativa propia o por recomendación calificada, a través de la presentación de evidencia que demuestre sus experiencias y capacidades.

### 3.4.3 Incentivar la constitución de equipos especializados y paneles de expertos.

Dada la experiencia acumulada dentro de las entidades compradoras, se propone incentivar la constitución de equipos especializados y paneles de expertos como grupos articulados de compradores públicos y gestores de categoría para fortalecer la preparación de adquisiciones.

- Equipos especializados. Este tipo de equipos se constituyen por compradores especialistas expertos en la especificidad del requerimiento y el rubro asociado, junto con funcionarios con amplio conocimiento en la gestión de administrativa de procesos de adquisición similares.
- Paneles de expertos. Estos paneles, constituidos por gestores de categoría y/o peritos en adquisiciones, buscan formalizar una institucionalidad consultiva para resolver consultas de diversas índoles, así como generar recomendaciones para promover la eficiencia y eficacia de las decisiones en los procesos de adquisición.

En ambos casos, se busca instalar prácticas colaborativas para generar insumos que permitan trabajar en especificaciones técnicas de altas especialidad, requerimientos financieros complejos, operaciones logísticas de no fácil resolución, análisis de mercados o potenciales oferentes, u otras actividades a los que las entidades compradoras puedan requerir la formulación de especificaciones.

Aun cuando es posible observar estos equipos constituidos al interior de instituciones públicas para responder a requerimientos locales, la propuesta se orienta a lograr un trabajo colaborativo transversal al Estado en las adquisiciones que así lo requieran.

Con todo lo anterior, es razonable suponer disminuir los costos de acceso a información relevante para procesos de adquisiciones complejos, potenciando la gestión del conocimiento al interior del Sector Público.

### 3.5 Convocatoria automática y segmentada de proveedores

Finalmente, los resultados obtenidos también muestran la necesidad de utilizar mecanismos más eficientes para realizar convocatoria de proveedores en los procesos de compras y contratación pública.

**Tabla 3-5: Información relevante para propuestas sobre convocatoria automática y segmentada de proveedores.**

| Fuente                                          | Información relevante                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Encuesta de satisfacción a usuarios compradores | <ul style="list-style-type: none"><li>El 31,84% de los compradores consultados señalan estar “insatisfechos” o “muy insatisfechos” con la “cantidad de ofertas” recibidas en los procesos de licitación. Asimismo, el 21,39% tiene la misma valoración respecto la “calidad de las propuestas” ofertadas (pregunta 23).</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Cuestionario de costos de transacción           | <ul style="list-style-type: none"><li>El 35,29% de los proveedores consultados no está de acuerdo con el enunciado “Existen herramientas adecuadas para mantenerse informado sobre licitaciones que se vinculan con sus líneas de negocios” (sentencia 6, cuestionario “proveedores”).</li><li>Sin perjuicio de lo anterior, 94,12% de los mismos proveedores está de acuerdo con que “os canales de información para conocer sobre licitaciones públicas son conocidos” (sentencia 2, cuestionario “proveedores”) y 82,35% está de acuerdo con que “Los canales de información para conocer sobre licitaciones públicas son de fácil acceso” (sentencia 3, cuestionario “proveedores”).</li></ul> |
| Entrevista a expertos y actores relevantes      | <ul style="list-style-type: none"><li>Otro elemento relevado por uno de los entrevistados en pos de una mejora a los procesos licitatorio se asocia a dar mayores señales al mercado respecto de las licitaciones o compras que se requiere realizar. En palabras de este entrevistado, esto implicaría un gran esfuerzo de innovación en el sistema.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

**Fuente: Elaboración propia.**

Uno de los componentes relevantes del costo de transacción es el costo de acceso a la información. En el caso de las adquisiciones públicas, la disponibilidad de información acerca de oportunidades de negocio y por lo tanto el acceso a la misma debiese ser considerado como parte sustantiva de la función objetivo del sistema, lo que se traduce en la reinstalación del mecanismo de despacho automático de avisos segmentados por categoría de las publicaciones de convocatorias públicas emanadas desde las instituciones compradoras. Esta propuesta puede configurarse como un servicio de la plataforma Mercado Público, de carácter opcional, donde los proveedores al inscribirse y declarar las categorías en las que participan pueden manifestar su interés de recibir automáticamente las notificaciones correspondientes. Para los proveedores ya inscritos puede levantarse una campaña de aceptación de la opción durante un período adecuado, por determinarse, para acceder al beneficio.

La existencia de un mercado secundario de información pagada es la evidencia de un costo de transacción efectivo, que, a juicio de los autores, vulnera un principio fundacional del Sistema, que es la plena accesibilidad gratuita a la información, entendida esta más allá de una vitrina de exhibición, sino como una entrega activa de acceso a las oportunidades.

La única complicación operacional de la propuesta es la cautela de advertir a los operadores de internet del envío masivo de correos o mensajes, según la modalidad escogida, que puede ser bloqueada como eventual amenaza de “spam”, invalidando el propósito de estas actividades.

## 4 Conclusiones

A modo de resumen, a continuación, se describen las principales conclusiones del presente trabajo.

- El proceso de adquisición pública no tiene un óptimo, por lo que se busca que, en su gestión, se logre la maximización de su función objetivo, la que es minimizar los costos de transacción, cumpliendo con los mandatos de los planes de gobierno y las políticas públicas en curso.
- Se debe considerar que el proceso de adquisiciones responde a múltiples objetivos. Se evidencia en la información levantada que la transparencia y, en menor medida la probidad, son principios reconocidos por los compradores. Sin embargo, existe una menor presión o interés por cumplir el principio de eficiencia e incluso la eficacia de los procesos se ve como un propósito lejano.
- Para alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en las operaciones, es completamente prioritario, a la luz de la experiencia internacional y la práctica en el mundo privado, avanzar en el desarrollo de capital humano calificado y competente y con conocimientos específicos en mercados relevantes.
- La institucionalidad de un sistema de compra públicas va más allá de la Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra), por lo que cualquier plan de reformas debe ser consensuado por los actores relevantes del sistema.
- Se requiere diseñar un plan de largo plazo donde se definan prioridades, establezca impactos esperados, y que atienda a las restricciones políticas, técnicas y financieras u otras relevantes.
- Se estima que gran parte de las recomendaciones en este informe pueden progresar con modificaciones reglamentarias sobre compra y contratación pública, aun cuando su consolidación requiera de modificaciones a la Ley de Compras Públicas
- Independiente de que se constituya o no el concepto de comprador profesional, hay que fortalecer significativamente los programas de formación y capacitación de los funcionarios públicos involucrados en el sistema, en temas más allá de la operación de la plataforma.

## 5 Referencias bibliográficas

- Act on contracts to which the State is a party. Act No.11547, 18. Dec, 2012., Partial Amendment
- Compras Governamentais (2012). Informações Estatísticas e gerenciais sobre recursos logísticos na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Ene-oct 2012.
- Ley Federal de Compras Públicas N° 8.666 del 21 de junio de 1993.
- Banco Mundial (2010), Assessment of the Procurement Systems of the Brazilian Federal Government and the Brazilian State of São Paulo.
- Banco Mundial (2004). República de Chile: Análisis del Sistema de Contratación Pública del País.
- Boletín Oficial del Estado (2012), Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Cooper, R. G. (1994). Perspective third-generation new product processes. Journal of product innovation management, 11(1), 3-14.
- Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance
- Enforcement decree of the Act on contracts to which the State is a party. Presidential Decree No.23778, 14. May, 2012., Partial Amendment
- Escobal, J. (2000). Costos de transacción en la agricultura peruana: una primera aproximación a su medición e impacto.
- Eggertsson, T. (1990). Economic Behavior and Institutions. Nueva York: Cambridge University Press.
- EDHEC Risk Advisory (2007). Transaction cost analysis in Europe: Current and best practices.
- Government Procurement Act. Act No.13394, 20. Jul, 2015., Partial Amendment]
- Medina-Mora, R., Winograd, T., Flores, R., & Flores, F. (1992, December). The action workflow approach to workflow management technology. In *Proceedings of the 1992 ACM conference on Computer-supported cooperative work* (pp. 281-288). ACM.
- Naciones Unidas (2014). Medición de los costos de transacción tributarios en pequeñas y medianas empresas.

- North, D. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Nueva York: Cambridge University Press.
- OCDE (2008). Compendio de ejemplos y lecciones aprendidas de las experiencias con el uso de la Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas.
- OCDE (2009). Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS).
- OCDE (2013), OECD Public Governance Reviews Public Procurement Review of the State's Employees' Social Security and Social Services Institute in Mexico, OECD Publishing
- OCED (2016), The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness, OECD Public Governance Reviews.
- PPS (2012), e-Procurement Experience in Korea: Implementation and Impact.
- Swiss Business Hub Poland (2016), Public procurement law in Poland.
- Sanchez-Graells, A. (2011). Public Procurement below Thresholds in Spain. Available at SSRN 1888186.
- The World Bank (2016), Benchmarking Public Procurement 2016: Assessing public procurement systems in 77 economies.
- Tribunal de Contas de la Unión (2010), Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU.
- Waissbluth, M. (2008). Gestión pública y sistemas complejos.
- Williamson, O. E. 1979. Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. The journal of law & economics, 222, 233-261.
- Zyglicka Iwspolnicy (2015), Public procurement and public-private partnership law in Poland for foreign investors

## 6 Anexos

### 6.1 Entrevistados y participantes de *focus groups*

**Tabla 6-1: Listado de entrevistados.**

| Rol                      | Entrevistados      | Cargo e institución                                                                             |
|--------------------------|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Actores relevantes       | Enrique Paris      | Coordinador General Modernización del Estado, Ministerio de Hacienda.                           |
|                          | José Inostroza     | Director Programa Modernización del Sector Público BID, Ministerio de Hacienda.                 |
|                          | Patricia Arriagada | Sub Contralora, Contraloría General de la República.                                            |
| Expertos nacionales      | Rafael Epstein     | Académico, Departamento Ingeniería Industrial, U. de Chile.                                     |
|                          | Valentín Díaz      | Ex Director Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud, CENABAST.     |
|                          | Cristián Martínez  | Ex Director Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, JUNAEB, Ex Subsecretario de Educación    |
|                          | Tomás Campero      | Ex Director Dirección de Compras y Contratación Pública, ChileCompra.                           |
| Expertos internacionales | Gian Luigi Albano  | Head of Research and Development, Consip S.p.A. - The National Central Purchasing Body, Italia. |
|                          | Jan Telgen         | Professor, Department Technology Management and Supply, University of Twente, The Netherlands.  |
|                          | Flavio Menezes     | Professor, School of Economics, The University of Queensland, Australia.                        |
|                          | Jorge Claro        | President and CEO, International Procurement Institute (INPRI), Washington D.C., United States. |

**Fuente:** Elaboración propia.

**Tabla 6-2: Participantes de focus group –usuarios compradores.**

| Participantes    | Cargo e institución                                                                                |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Alicia Hernández | Administradora de Mercado Público, Universidad de Chile.                                           |
| Marco Calderón   | Encargado de Licitaciones, Municipalidad de Quilicura.                                             |
| Paola Acevedo    | Departamento de Asignación de Recursos, Subsecretaría de Redes Asistenciales, Ministerio de Salud. |
| Raúl Morales     | Jefe de Adquisiciones, Municipalidad de Peñalolén.                                                 |
| Luis Rene        | Encargado Control de Gestión, Departamento de Logística, Gendarmería de Chile.                     |
| Mario Ferrera    | Jefe Unidad de Compras, Ministerio de Educación.                                                   |

**Fuente: Elaboración propia.**

**Tabla 6-3: Participantes de focus group –usuarios proveedores.**

| Participantes     | Empresa o institución que representan                            |
|-------------------|------------------------------------------------------------------|
| Juanita Herrera   | Asociación de Mujeres Empresarias Proveedoras del Estado         |
| Elizabeth Luna    | Asociación de Mujeres Empresarias Proveedoras del Estado         |
| Arturo Iglesias   | Formación Digital S.A.                                           |
| Andrés Stroppiana | Innovación Tecnológica Chile Limitada                            |
| Juan Carlos Rojas | Comercializadora de Papeles y Cartones Cordillera Limitada       |
| Cesar Rojas       | Sociedad Comercial, de Servicios e Inversiones Frabakar Limitada |
| Alexis Palma      | Soluciones Ambientales Limitada                                  |
| Daniel Lastra     | Soluciones Ambientales Limitada                                  |
| Mónica Román      | Indalimentos Spa                                                 |
| Paola Beltrán     | Sociedad Comercial Y Distribuidora P Y P Ltda.                   |
| Giezi Silva       | Sociedad Comercializadora y de Servicios Mober Limitada          |
| Manuel San Martín | Duran San Martin Compañía Limitada                               |
| Marisol Quiñones  | Distribuidora Papeles Industriales S A                           |

**Fuente: Elaboración propia.**

## 6.2 Detalle sobre encuesta sobre costos de transacción

**Tabla 6-4: Costos de transacción de compradores al momento de realizar una adquisición, según mecanismo de compra.**

| Costos de transacción                | Licitaciones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Convenios Marco                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Tratos Directos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Costos de información                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamiento de requerimientos.</li> <li>- Planificación de requerimientos.</li> <li>- Especificación de las soluciones (técnica, económica, administrativa y de contrato).</li> <li>- Verificación de disponibilidad presupuestaria.</li> <li>- Investigación del mercado.</li> <li>- Evaluación de modalidad concursal.</li> <li>- Tramitación de bases de licitación.</li> <li>- Aclaración de dudas realizadas por proveedores.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamiento de requerimientos.</li> <li>- Planificación de requerimientos.</li> <li>- Especificación de las soluciones (técnica, económica, administrativa y de contrato).</li> <li>- Verificación de disponibilidad presupuestaria.</li> <li>- Investigación del mercado.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamiento de requerimientos.</li> <li>- Planificación de requerimientos.</li> <li>- Especificación de las soluciones (técnica, económica, administrativa y de contrato).</li> <li>- Verificación de disponibilidad presupuestaria.</li> <li>- Investigación del mercado.</li> <li>- Evaluación de modalidad concursal.</li> </ul> |
| Costos de adjudicación y negociación | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluación de ofertas.</li> <li>- Tramitación para formalizar adjudicación.</li> <li>- Elaboración y tramitación del contrato.</li> <li>- Tramitación de Orden de Compra.</li> <li>- Respuesta a reclamos.</li> <li>- Ajuste de contratos.</li> </ul>                                                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tramitación para formalizar adjudicación.</li> <li>- Tramitación de Orden de Compra.</li> </ul>                                                                                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluación de ofertas.</li> <li>- Tramitación para formalizar adjudicación.</li> <li>- Tramitación de Orden de Compra</li> </ul>                                                                                                                                                                                                      |
| Costos de garantía y cumplimiento    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Toma de razón de Contraloría.</li> <li>- Gestión de instrumentos de garantías.</li> <li>- Tramitación del pago.</li> <li>- Evaluación del producto o servicio recibido.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tramitación del pago.</li> <li>- Evaluación del producto o servicio recibido.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Toma de razón de Contraloría.</li> <li>- Tramitación del pago.</li> <li>- Evaluación del producto o servicio recibido.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                     |

**Fuente: Elaboración propia.**

**Tabla 6-5: Costos de transacción de proveedores al momento de realizar una adquisición, según mecanismo de compra.**

| <b>Costos de transacción</b>         | <b>Licitaciones</b>                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>Convenios Marco</b>                                                                                                                                                                                                                                       | <b>Tratos Directos</b>                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Costos de información                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a canales de información.</li> <li>- Búsqueda de oportunidades de negocio en los canales de información.</li> <li>- Comprensión de las bases de licitaciones</li> <li>- Aclaración de dudas por parte del comprador.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comprensión de las bases de licitaciones.</li> <li>- Aclaración de dudas por parte del comprador.</li> </ul>                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Búsqueda de oportunidades de negocio en los canales de información.</li> <li>- Comprensión de las bases de licitaciones.</li> <li>- Aclaración de dudas por parte del comprador.</li> </ul>     |
| Costos de adjudicación y negociación | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organización de la información en base a una estructura definida.</li> <li>- Adjudicación de una propuesta por parte del comprador.</li> <li>- Realización de reclamos.</li> <li>- Ajustes de contratos.</li> </ul>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organización de la información en base a una estructura definida.</li> <li>- Adjudicación de una propuesta por parte del comprador.</li> <li>- Realización de reclamos.</li> <li>- Ajustes de contratos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organización de la información en base a una estructura definida.</li> <li>- Adjudicación de una propuesta por parte del comprador.</li> <li>- Ajustes de contratos.</li> </ul>                 |
| Costos de garantía y cumplimiento    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Obtención y recuperación de instrumentos de garantía.</li> <li>- Supervisión acordada y/o requerida.</li> <li>- Recepción conforme del producto o servicio.</li> <li>- Pago oportuno.</li> </ul>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Supervisión acordada y/o requerida.</li> <li>- Recepción conforme del producto o servicio.</li> <li>- Pago oportuno.</li> </ul>                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Obtención y recuperación de instrumentos de garantía.</li> <li>- Supervisión acordada y/o requerida</li> <li>- Recepción conforme del producto o servicio.</li> <li>- Pago oportuno.</li> </ul> |

**Fuente: Elaboración propia.**

**Tabla 6-6: Instituciones encuestadas y aplicación efectiva del instrumento.**

| Instituciones                      |                                    | Usuarios Compradores |              |              | Proveedores |             |
|------------------------------------|------------------------------------|----------------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
| Tipo                               | Nombre                             | Operador/a           | Requirente 1 | Requirente 2 | Proveedor 1 | Proveedor 2 |
| Organismo de Fuerzas Armadas       | Carabineros de Chile               | ✓                    | ✓            | ✓            | ✓           | ✓           |
| Municipios                         | Municipalidad de Santiago          | ✓                    |              |              | ✓           | ✓           |
|                                    | Municipalidad de Providencia       | ✓                    | ✓            | ✓            | ✓           |             |
|                                    | Municipalidad de Temuco            | ✓                    | ✓            | ✓            | ✓           |             |
| Instituciones del Gobierno Central | Gendarmería de Chile               | ✓                    | ✓            | ✓            | ✓           | ✓           |
|                                    | Servicio de Impuestos Internos     | ✓                    | ✓            |              | ✓           |             |
|                                    | Instituto Nacional de Estadísticas | ✓                    | ✓            | ✓            | ✓           | ✓           |
| Universidad Pública                | Universidad de Chile               | ✓                    | ✓            | ✓            | ✓           | ✓           |
| Organismos de Salud.               | Hospital San Juan de Dios          | ✓                    | ✓            |              | ✓           | ✓           |
|                                    | Hospital de Puerto Montt           | ✓                    | ✓            | ✓            | ✓           |             |

**Fuente: Elaboración propia.**

## 6.3 Detalle sobre encuesta de satisfacción de usuarios compradores

1 - El cargo que usted ocupa en la Institución o Servicio es de nivel:

| Alternativas                |  |
|-----------------------------|--|
| Directivo (D)               |  |
| Profesional (P)             |  |
| Técnico/administrativo (TA) |  |

2. A su juicio, ¿qué ámbitos debería considerar un Sistema de Compras Públicas? Marque todas las que corresponda.

| Alternativas                                                                        |  |
|-------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Definición presupuestaria                                                           |  |
| Planificación anual de compras                                                      |  |
| Diseño del proceso de compra (bases administrativas, criterio de evaluación)        |  |
| Ejecución del proceso de compra (postulación, evaluación, adjudicación, emisión OC) |  |
| Gestión de contratos                                                                |  |
| Evaluación de resultados asociado a las compras                                     |  |
| Desarrollo de proveedores                                                           |  |
| Formación y profesionalización de compradores                                       |  |

3. A su juicio, ¿cuál debiese ser el principio ordenador o rector del Sistema de Compras Públicas?

| Alternativas                                                                    |  |
|---------------------------------------------------------------------------------|--|
| Acceso de proveedores a oportunidades de compra                                 |  |
| Transparencia de las operaciones de compra                                      |  |
| Probidad de funcionarios públicos                                               |  |
| Ahorro de fondos públicos (eficiencia)                                          |  |
| Herramienta para implementar iniciativas gubernamentales o estatales (eficacia) |  |
| Inclusión temas transversales (género, discapacitados, otros. etc.)             |  |
| Asegurar libre competencia entre proveedores                                    |  |

4. Tomando en cuenta el Sistema de ChileCompra en su conjunto, a su juicio, ¿Cuáles de los siguientes propósitos se cumplen actualmente?

| Alternativas                                           |  |
|--------------------------------------------------------|--|
| Acceso de proveedores a oportunidades de compra        |  |
| Transparencia de las operaciones de compra             |  |
| Probidad de funcionarios públicos                      |  |
| Precios competitivos                                   |  |
| Eficiencia en el uso de recursos públicos              |  |
| Eficacia en el logro de sus principios rectores        |  |
| Inclusión temas transversales (género, discapacitados) |  |
| Entrega de información                                 |  |
| Desarrollo de proveedores                              |  |
| Fortalecimiento de compradores                         |  |

5. De acuerdo a su opinión, ¿a qué irregularidades puede ser vulnerable el sistema ChileCompra? Marque todas las que corresponda

| Alternativas                                    |  |
|-------------------------------------------------|--|
| Colusión entre proveedores (cartel)             |  |
| Corrupción                                      |  |
| Presencia de intermediarios en algunos mercados |  |
| Captura del mercado entre uno o más proveedores |  |
| Sobreprecio                                     |  |
| Compras inadecuadas o inútiles                  |  |

6. ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con las siguientes frases respecto al funcionamiento de ChileCompra?

| Alternativas                                                                                                 | Muy de acuerdo | Acuerdo | Desacuerdo | Muy en desacuerdo |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|---------|------------|-------------------|
| ChileCompra entrega información histórica para la planificación de las próximas compras                      |                |         |            |                   |
| ChileCompra entrega herramientas para la elaboración de las bases de licitación (técnicas y administrativas) |                |         |            |                   |
| ChileCompra entrega información de proveedores, para apoyar la toma de decisiones de compra                  |                |         |            |                   |
| ChileCompra entrega información respecto a los precios ofertados en licitaciones similares                   |                |         |            |                   |
| El marco normativo del sistema de ChileCompra se adecúa a las necesidades de los compradores                 |                |         |            |                   |
| ChileCompra capacita suficientemente a los compradores del sistema                                           |                |         |            |                   |
| ChileCompra capacita suficientemente a los proveedores del sistema                                           |                |         |            |                   |

7. ¿Considera usted que el Sistema de Compras Públicas facilita sus procesos de compra, desde la formulación de requerimientos hasta la gestión del contrato?

| Alternativas            |  |
|-------------------------|--|
| Facilita mucho          |  |
| Facilita                |  |
| Facilita poco           |  |
| No facilita / entorpece |  |

8. ¿Qué tan de acuerdo está con los siguientes enunciados sobre la Contraloría General de la República?

| Alternativas                                                          | Muy de acuerdo | Acuerdo | Desacuerdo | Muy en desacuerdo |
|-----------------------------------------------------------------------|----------------|---------|------------|-------------------|
| Genera atrasos y demoras en los procesos de compra                    |                |         |            |                   |
| Aporta a la transparencia y probidad del uso de los recursos públicos |                |         |            |                   |

9. Desde su rol, ¿cuáles son las principales dificultades que enfrenta el proceso de planificación anual de compras de su Servicio? (Marque todas las que corresponda):

| Alternativas                                                |  |
|-------------------------------------------------------------|--|
| Su carácter anual                                           |  |
| La dependencia a la gestión presupuestaria del año anterior |  |
| La falta de coordinación interna para su elaboración        |  |
| La falta de participación para su elaboración               |  |
| La falta de tiempo para su elaboración                      |  |
| La falta de rigurosidad para su elaboración.                |  |
| No hay dificultades en la planificación anual               |  |
| Otro                                                        |  |

10. ¿Cuál de las siguientes frases representa más su postura frente al Plan Anual de Compras de su Servicio?

| Alternativas                                    |  |
|-------------------------------------------------|--|
| Es una guía muy útil para la gestión de compras |  |
| Es una guía medianamente útil                   |  |
| Es una guía de poca utilidad                    |  |
| Es sólo un trámite                              |  |

11. ¿Cuál de los siguientes criterios se toman en consideración para la definición de la modalidad de compra que se usa para cada adquisición? (Distinguir dos tipos: compras habituales y compras ocasionales)

| Alternativas                  | Compras habituales | Compras ocasionales |
|-------------------------------|--------------------|---------------------|
| Monto de la compra            |                    |                     |
| Tipo de Servicio o producto   |                    |                     |
| Procesos anteriores de compra |                    |                     |
| Análisis de mercado           |                    |                     |
| Solicitud del requirente      |                    |                     |
| Necesidades administrativas   |                    |                     |
| Existencia de Convenio Marco  |                    |                     |
| Inmediatez de la compra       |                    |                     |

12. ¿Usted ha realizado cursos de capacitación para elaborar las bases técnicas y administrativas?

| Alternativas |  |
|--------------|--|
| No           |  |
| Sí           |  |

Si respuesta a pregunta 12 es "No", saltar a pregunta 24.

13. ¿Qué entidad le entregó la capacitación?:

| Alternativas                                              |  |
|-----------------------------------------------------------|--|
| Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra) |  |
| Su Institución o Servicio internamente.                   |  |
| Un tercero contratado por su Institución o Servicio.      |  |
| Otra institución.                                         |  |

14. ¿Considera que la capacitación y asistencia disponible para la elaboración de las bases de licitación pública es:

| Alternativas     |  |
|------------------|--|
| Muy Suficiente   |  |
| Suficiente       |  |
| Insuficiente     |  |
| Muy Insuficiente |  |

15. ¿Cómo evalúa usted la calidad de las bases técnicas y administrativas que elabora su institución o Servicio?

| Alternativas |  |
|--------------|--|
| Muy buena    |  |
| Buena        |  |
| Regular      |  |
| Mala         |  |

16. Independiente al monto de una licitación, ¿considera útil realizar procesos de consulta al mercado con los proveedores en forma previa al diseño de un proceso licitatorio?:

| Alternativas | D |
|--------------|---|
| Muy útil     |   |
| Útil         |   |
| Inútil       |   |
| Muy inútil   |   |

17. Considera que consultar a proveedores antes de un proceso de licitación... (marque una alternativa):

| Alternativas                                                   | D |
|----------------------------------------------------------------|---|
| Constituye un acto que vulnera al sistema, ya que es irregular |   |
| Constituye un acto que vulnera al sistema, pero es necesario   |   |
| Es un aporte para definir de mejor forma la compra a realizar  |   |

18. ¿Considera pertinente la inclusión de temas transversales como...? (Marque todas las que corresponda):

| Alternativas      |  |
|-------------------|--|
| Género            |  |
| Discapacidad      |  |
| Medioambiente     |  |
| Etnia             |  |
| Otro. Especifique |  |

19 - ¿Cuál es su opinión respecto a la inclusión de estos temas transversales? (Marque una alternativa):

| Alternativas                                                                                                       |  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Su inclusión genera distorsiones en los procesos de compra, y no resulta un aporte en términos de política pública |  |
| Es valiosa la inclusión de estos temas, pero genera distorsiones en los procesos de compra                         |  |
| Es valiosa la inclusión de estos temas, y no genera distorsiones en los procesos de compra                         |  |

20 - Principalmente, ¿quién define los criterios y fórmula de evaluación de las bases de licitación (distinguir dos tipos: compras habituales y compras ocasionales)? (Marque todas las que corresponda):

| Alternativas            | Compras habituales | Compras ocasionales |
|-------------------------|--------------------|---------------------|
| Unidad de compra        |                    |                     |
| Unidad requirente       |                    |                     |
| Directivos del Servicio |                    |                     |
| Departamento jurídico   |                    |                     |
| Otro. Especificar       |                    |                     |

21 - ¿Considera que la formulación de las especificaciones y/o criterios de evaluación puede estar dirigida a un proveedor en particular?

| Alternativas       | D  |
|--------------------|----|
| Nunca              | 12 |
| En pocas ocasiones | 13 |
| Frecuentemente     | 2  |
| Siempre            | 0  |

Si respuesta a pregunta 21 es “Nunca”, saltar a pregunta 23.

22 - En caso de existir direccionamiento de las especificaciones, esto se produce principalmente porque... (Marque una alternativa):

| Alternativas                                                                               |  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Hay una relación de confianza con algunos proveedores que han demostrado un buen desempeño |  |
| Por demandas del requirente, no conoce los motivos                                         |  |
| Por motivos que transgreden los principios de transparencia y probidad                     |  |
| Por otros motivos. (Especificar)                                                           |  |
| No sabe/no responde                                                                        |  |

23 - Respecto a los procesos de licitación, ¿qué tan satisfecho está con los siguientes aspectos? (Marque todas las que corresponda):

| Alternativas                                   | Muy insatisfecho | Insatisfecho | Satisfecho | Muy satisfecho |
|------------------------------------------------|------------------|--------------|------------|----------------|
| Calidad de las propuestas                      |                  |              |            |                |
| Cantidad de ofertas                            |                  |              |            |                |
| Plazos de ejecución del proceso licitatorio    |                  |              |            |                |
| Información disponible respecto de proveedores |                  |              |            |                |
| Proceso de consulta al mercado                 |                  |              |            |                |
| Proceso de evaluación de las propuestas        |                  |              |            |                |
| Proceso de adjudicación                        |                  |              |            |                |
| Elaboración de contrato                        |                  |              |            |                |
| Evaluación de cumplimiento del proveedor       |                  |              |            |                |

24 - ¿Qué información sería deseable disponer de los proveedores, para llevar a cabo procesos licitatorios? (Marque todas las que corresponda):

| Alternativas                                                                                   |  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Evaluación del desempeño en otras licitaciones de la propia institución.                       |  |
| Evaluación del desempeño con otros Servicios del Estado                                        |  |
| Sanciones o multas recibidas por los proveedores en otras licitaciones de la misma institución |  |
| Sanciones o multas recibidas por los proveedores por otros Servicios del Estado                |  |
| Vinculación o correlación con otros proveedores (empresas coligadas por controlador común)     |  |
| Otra. Especifique                                                                              |  |
| Total                                                                                          |  |

25 - A su juicio, ¿son necesarias las garantías de seriedad de la oferta en los procesos de licitación (boletas de garantía, pólizas de seguro, vales vista, etc.)? (Marque la alternativa que más lo represente):

| Alternativas                                                                                                                |  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Son necesarias y buenos instrumentos para evitar actores que 'blufear' con sus propuestas                                   |  |
| Son necesarias, aunque generan desincentivos para algunos proveedores, particularmente los más pequeños                     |  |
| Son necesarias sólo para algunos tipos de adquisiciones                                                                     |  |
| Son necesarias cuando la preparación del proceso de licitación implica costos relevantes para el Servicio                   |  |
| Son necesarias cuando la falla o retraso de la ejecución de lo adjudicado implica altos costos para el Servicio y/o el país |  |
| No son necesarias                                                                                                           |  |

26 - Respecto a las compras efectuadas mediante licitación pública, ¿cuán frecuente ocurren las siguientes situaciones negativas?

| Alternativas                                         | Nada frecuente | Poco frecuente | Frecuente | Muy frecuente |
|------------------------------------------------------|----------------|----------------|-----------|---------------|
| Mala calidad de servicios o productos entregados     |                |                |           |               |
| Incumplimiento de la entrega                         |                |                |           |               |
| Incumplimiento de plazos                             |                |                |           |               |
| Incapacidad de producción de acuerdo a lo adjudicado |                |                |           |               |
| Falta de acciones de post venta                      |                |                |           |               |
| Mala relación con la contraparte                     |                |                |           |               |

27 - ¿Cuáles son las principales dificultades que debe enfrentar en las compras realizadas mediante una licitación pública? (Marque las tres principales):

| Alternativas                                                                   |  |
|--------------------------------------------------------------------------------|--|
| Presiones internas del Servicio.                                               |  |
| Presiones externas (proveedores, políticos, autoridades de Gobierno, otros/as) |  |
| Manipulación de criterios para favorecer a ciertos proveedores.                |  |
| La poca claridad de los criterios de evaluación                                |  |
| La toma de razón de la Contraloría General de la República                     |  |
| La firma de las autoridades del Servicio                                       |  |
| La cantidad de trámites que se debe hacer                                      |  |
| La relación con la entidad requirente                                          |  |
| Otra. Especifique:                                                             |  |

28 - En relación a los Convenio Marco, ¿qué tan satisfecho está con cada uno de los siguientes aspectos?

| Alternativas                                                                   | Muy insatisfecho | Insatisfecho | Satisfecho | Muy satisfecho |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------|------------|----------------|
| Transparencia en la definición del Convenio Marco                              | 2                | 25           | 138        | 33             |
| Agilidad en los procesos de compra                                             | 4                | 24           | 107        | 64             |
| Precios acordes al mercado                                                     | 34               | 80           | 72         | 13             |
| Servicios de post venta                                                        | 12               | 77           | 98         | 8              |
| Variedad de ofertas de bienes                                                  | 20               | 68           | 95         | 16             |
| Presencia de PYMES en los Convenio Marco                                       | 9                | 62           | 113        | 13             |
| Disponibilidad de productos cuando los necesita                                | 15               | 76           | 100        | 8              |
| Oportunidad de la entrega de los productos                                     | 12               | 63           | 115        | 9              |
| Respeto de las condiciones establecidas en catálogo (precio, plazos de entr... | 16               | 58           | 115        | 10             |
| Participación de compradores en el diseño de los Convenio Marco                | 20               | 86           | 83         | 3              |

29 - ¿Cuál es la principal razón por la que su institución o Servicio compra por medio de Convenio Marco?

| Alternativas                                                                                                                                       |  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Porque la ley obliga a usar el Convenio Marco en ciertas adquisiciones y no se puede comprar en forma directa, aunque eso reporte menores precios. |  |
| Porque reduce los costos administrativos de las compras realizadas mediante licitación.                                                            |  |
| Porque los trámites engorrosos que se deben realizar si no se usa Convenio Marco (informar y justificar compra en forma directa)                   |  |
| En la institución u organismo no se usa Convenio Marco                                                                                             |  |

30 - ¿Cuáles son las principales dificultades que ha tenido con el uso de Convenio Marco en sus procesos de compras?  
MARQUE LAS TRES PRINCIPALES

| Alternativas                                                                         |  |
|--------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Servicios o insumos deficientes (mala calidad)                                       |  |
| Retrasos en despacho de productos o entrega de los servicios                         |  |
| No existe disponibilidad de productos o servicios que necesito                       |  |
| No existe la cantidad de productos que necesito                                      |  |
| No se respetan los precios establecidos en catálogo                                  |  |
| Cambio de los plazos de entrega establecidos en catálogo                             |  |
| Cambio de las especificaciones de los productos o servicios establecidos en catálogo |  |
| Precios superiores a los del mercado                                                 |  |
| Mala relación con proveedores                                                        |  |
| Otra dificultad. Especificar:                                                        |  |

31 - En su opinión, ¿la utilización de Convenio Marco fomenta la aparición de mercados secundarios o intermediarios?

| Alternativas                                       |  |
|----------------------------------------------------|--|
| Sí, lo fomenta                                     |  |
| No lo sé, pero tengo sospechas que sí.             |  |
| No creo que fomente la aparición de intermediarios |  |
| No lo fomenta                                      |  |
| No responde                                        |  |
| Total                                              |  |

32 - ¿Considera que los Convenio Marco son adecuados para cualquier producto o servicio?

| Alternativas                                                                                                                           |  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Sí, son adecuados para cualquier tipo de producto o servicio                                                                           |  |
| Son adecuados sólo para productos o bienes de carácter estándar asociados a compras rutinarias (papelería, artículos de oficina, etc.) |  |
| No son adecuados en ningún caso                                                                                                        |  |

33 - A su juicio, independiente de la normativa, ¿bajo qué circunstancia sería adecuado realizar una compra en forma directa? MARQUE TODAS LAS QUE CORRESPONDA

| Alternativas                                                                                                                 |  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Cuando las condiciones de precio del mercado son más favorables que las del Convenio Marco                                   |  |
| Cuando un proceso licitatorio queda desierto                                                                                 |  |
| Cuando es necesario ampliar los servicios o productos entregados por un proveedor contratado mediante una licitación pública |  |
| Cuando corresponde a una compra recurrente definida mediante licitación pública de su servicio Público                       |  |
| Cuando corresponde a una compra recurrente definida mediante licitación pública de otro servicio Público                     |  |
| Cuando los montos son muy bajos                                                                                              |  |
| Cuando se trata de compras urgentes                                                                                          |  |
| Nunca es adecuado realizar una compra directa                                                                                |  |

34 - En general, ¿qué tan fácil es para su Institución o Servicio realizar una compra o trato directo?

| Alternativas |  |
|--------------|--|
| Muy fácil    |  |
| Fácil        |  |
| Difícil      |  |
| Muy difícil  |  |

35 - ¿Cuáles son las principales dificultades que ha tenido su Servicio al realizar compras directas? MARQUE TODAS LAS QUE CORRESPONDA.

| Alternativas                                            |  |
|---------------------------------------------------------|--|
| Es objetada por la Contraloría General de la República. |  |
| Requiere demasiados procesos administrativos.           |  |
| Otra. Especifique:                                      |  |

36 - Tomando en cuenta todos los costos que la Institución o Servicio debe incurrir para las compras en sus diversas modalidades (preparación de compra, elaboración contrato, seguimiento, etc.), donde 1 corresponde a muy bajo costo y 10 a muy alto costo, ¿qué tan altos o bajos considera usted son los costos de las compras mediante:?

| Alternativas           | 1 | 2 | 3 | 4 |
|------------------------|---|---|---|---|
| Licitación pública     |   |   |   |   |
| Convenio marco         |   |   |   |   |
| Compra o trato directo |   |   |   |   |

37 - ¿Qué cambios introduciría al Sistema de ChileCompra? (Marque las tres principales):

| Alternativas                                                                     |  |
|----------------------------------------------------------------------------------|--|
| Mayor información sobre el comportamiento del mercado (inteligencia de mercado). |  |
| Mayor flexibilización de los procesos de compra mediante Convenio Marco.         |  |
| Mayor agilidad de los procesos de toma de razón por parte de la Contraloría.     |  |
| Eliminación de las garantías de seriedad de la oferta.                           |  |
| Incorporación de la ciudadanía en la fiscalización del proceso de compra.        |  |
| Incorporación de la gestión de los contratos en el proceso de compras públicas.  |  |
| Incorporación de un proceso de acreditación de proveedores.                      |  |
| Mayor flexibilización en los procesos licitatorios.                              |  |
| Mayor uso de compras directas en las compras de montos bajos.                    |  |
| Otra recomendación. Especifique:                                                 |  |