UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO

ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Participación de Uniones Temporales de Proveedores, en el sistema de Compras Públicas

Estudio realizado en el periodo del 01 de Agosto al 30 de noviembre de 2015

Alumnas: Aguilera Hueraleo, Yasmín Yanina
Vega Marín, Carolina Betsabe

Profesor Guía: Bravo, Juan

Tesis para optar al Grado de Licenciado en Gestión Pública

Tesis para optar al Título de Administrador Público

Santiago, 2017

AGRADECIMIENTOS

Desde pequeña fui testigo de los grandes sacrificios que hicieron mis padres para construir esta historia que hoy termina, es por ello que este triunfo se lo dedico en primer lugar a ustedes: Carlos y Mary, los pilares de mi familia. Papá, admiro profundamente tu sed del saber, espero que nunca apacigües tus ansias por el conocimiento; Ñuke, me trasmitiste tu ser mapuche cuando habite en tu cuerpo, nunca has dejado de creer en mí y de sentirte orgullosa de todos mis logros.

También, quisiera agradecer a mi hermana, un pajarito libre. Clau gracias por tu amor y apoyo incondicional, por enseñarme a vivir más libre, fui premiada al ser tu hermana menor. Te amo mucho.

De igual manera quiero agradecer a mi compañero de vida y pololo: Lientur Raiman, tú has sido un gran pilar y apoyo no solo para cerrar este ciclo, también en mi construcción de mapuchengen; gracias por tu amor y apoyo incondicional, por tus consejos, tu newen. ¡ Rume Piwkenieyu Rumel!

En estos últimos años, conocí la vida profesional en la Dirección de Compras Públicas por lo que no puedo no agradecer a mis amigos y amigas de esta institución, en especial a Dafned y Cathy, quienes siempre han creído en mí.

No puedo dar término a esta etapa, sin darle las gracias a mi compañera de tesis quién se convirtió en una gran amiga, Caro eres una mujer fuerte e inteligente, Te quiero ene.

Finalmente, quiero agradecer a mis profesores que me acompañaron en esta etapa de pregrado, quienes me prepararon para el mundo laboral. En especial al profesor Juan Bravo quien me nos apoyó en todo momento para dar cierre a este ciclo y al profesor y lamngen Juan Valeria Quilapan.

Yasmín Aguilera Hueraleo

Agradezco a Dios, cada año y cada momento que viví mientras cursaba esta etapa universitaria, agradezco su fidelidad conmigo y mi familia, gracias a Él y su dirección pude superar los momentos difíciles, y disfrutar los momentos de felicidad, le agradezco desde que tome la decisión de estudiar esta carrera, hasta el final de esta misma. Agradezco que pusiera en mi camino a las personas correctas, incluso para equivocarme y aprender, le agradezco que toda mi familia goce de vida y salud para que me puedan ver concluir exitosamente esta carrera que decidí seguir. Agradezco el apoyo incondicional de mi familia, mi madre Rut Marin, quien con su alegría y amor supo mantenerme en pie siempre, a mis abuelos Betsabé Morales y Marcos Marín, quienes siempre tuvieron fe en mis capacidades y se encargaron de repetirme todo el tiempo “tú puedes”, a mi padre Luis Vega, quien siempre me ha recordado que no hay obstáculos que no se puedan superar, y a mi prima Natalia Soto, quien me aconsejo seguir esta carrera y ahora estamos a poco tiempo de ser colegas. Agradezco a mis amigos, a los que pasaron fugazmente y a los que se quedaron en mi vida y corazón, me hicieron reír en más de una oportunidad, y estoy segura que ese es el mejor apoyo que se le puede dar a un amigo. Igualmente, quiero agradecer a mi compañera de tesis Yasmín Aguilera, por su paciencia y por dejarme conocer de ella un poco más, descubrí que más que una compañera, es mi amiga y le deseo lo mejor desde hoy en adelante.

Finalmente, agradezco a los profesores Juan Valeria, Juan Bravo, Juan Sierra y Mauricio Espinosa por su apoyo y gestión durante esta carrera y durante la elaboración de esta tesis.

A todos muchas gracias.

Carolina Vega Marín

ÍNDICE

Ítems	*Pág.*
ÍNDICE	3
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I: ANTECEDENTES GENERALES E INSTITUCIONALES	
1. ANTECEDENTES GENERALES	10
1.1. El sistema de compras públicas en América Latina	10
1.2. Características de la compra y contratación pública eficiente	14
1.1. El cambio de paradigma de la contratación pública en Chile	15
2. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES	18
2.1. Dirección De Compras Y Contratación Pública (DCCP)	18
2.1.1. Historia Institucional	19
2.1.2. Misión y visión de la Institución	20
2.1.3. Organigrama institucional	22
2.2. ChileProveedores (CHP)	24
2.2.1.Sucursales y tarifas	25
CAPITULO II: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	26
1. Descripción de la situación problema	26
2. Delimitación de la situación problema	27

3. Formulación del problema: pregunta de investigación 28

CAPITULO III: JUSTIFICACIÓN 29

CAPÍTULO IV: OBJETIVOS 31

1. Objetivo general 31

2. Objetivos específicos 31

CAPÍTULO V: HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN 33

CAPÍTULO VI: MARCO TEÓRICO 34

1. El concepto de compras públicas 34

2. El Estado: El principal comprador de la economía 36
3. PYMES: el principal proveedor del estado 39

4. Compras públicas en Chile: La Dirección de Compras y Contratación Pública 41
    4.1. Estrategia de la Institución para el periodo 2014- 2018 45
    4.2. Temas estratégicos a desarrollar 46
    4.3. Ley de Compras 19.886 “Ley de Compras Públicas” 47
    4.4. El reglamento de compras públicas DS 250 49

5. Unión Temporal de Proveedores 51
    5.1. Directiva de Contratación Pública N° 22 53

6. Derechos y responsabilidades de los principales actores en el sistema de compras públicas 58
    6.1. Responsabilidad y disponibilidad del sistema 59
    6.2. Información a los proveedores en el proceso de contratación 61
    6.3. Políticas de privacidad de Mercado Público 62

6.4. Responsabilidad respecto de los reclamos 63
6.5. Responsabilidades y derechos de los proveedores 65
6.6. Responsabilidades y derechos de los compradores 71

CAPÍTULO VII: MARCO METODOLÓGICO 74

1. Tipo de investigación 75

2. Instrumentos metodológicos utilizados 76

3. Unidad de estudio 77

CAPÍTULO VIII: DESARROLLO 78

1. Cantidad de licitaciones públicas en la Región Metropolitana 79

2. Tipo de instituciones que realizaron los procesos de adquisición 81

3. Distribución de las ofertas de Uniones Temporales de Proveedores 82

4. Tamaño de empresas que ofertaron como UTP 83

5. Adjudicación de Uniones Temporales de Proveedores 87

CONCLUSIONES 88

PROPUESTAS 90

ANEXOS 92

ANEXO N° 1 92

ANEXO N° 2 94

BIBLIOGRAFÍA 95

INTRODUCCIÓN

El sistema de compras públicas chileno, es administrado por la Dirección de ChileCompra, el cual el año 2013 cumplió una década de funcionamiento. En ese periodo, su crecimiento fue exponencial, ya que al año 2012 se tranzaron más de U$ 9.100 millones, nueve veces más que desde el inicio de su funcionamiento. Obteniendo como resultado al año 2016 más de U$ $5300 millones de ahorro para el Estado, además de 850 organismos compradores y más de 120 mil proveedores ofreciendo sus servicios, de los cuales el 90% pertenece a pequeñas y medianas empresas.

La evaluación del sistema es positivo, de hecho diferentes organismos internacionales lo ha identificado como ejemplo de buenas prácticas, innovación ya que ha logrado incorporar la tecnología a todos sus procesos posibilitando la participación y la transparencia en los diferentes procesos de adquisición.

Uno de los lineamientos planteados para el periodo del año 2014 al 2018, se encuentra enfocado en desarrollar estrategias que logren impulsar la participación de las pequeñas y medianas empresas, para las distintas formas de adquisición regidas por la Ley 19.886. Bajo este foco el año 2015 se modificó el Reglamento DS 250, documento que legisla la operatividad del sistema.

Uno de los cambios realizados, fue plasmado en el Artículo 67 bis, dando origen a una nueva modalidad denominada Unión Temporales de Proveedores (UTP). Este nuevo actor, permite que las empresas sin importar su tamaño realicen sus ofertas a las en los distintos procesos de adquisición de manera conjunta con el fin de reunir mayores competencias, ya sean económicas, de experiencia previa, stock de mercadería, etc.

Las UTP tienen su enfoque en propulsar al sistema, las empresas de tamaño micro y pequeño, las cuales se ven restadas a participar debido a que no pueden cumplir con las exigencias administrativas y técnicas que tienen las bases que rigen las adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios.

La presente investigación trata en particular sobre la participación que tuvo la implementación de las Uniones Temporales de Proveedores en los procesos de licitación pública, para ello se fijó un periodo de análisis entre el 01 de agosto al 30 de noviembre del 2015, año en que se dio origen a esta nueva modalidad.

El objetivo de este documento, es el analizar de manera detallada como ha sido la integración de las UTP, al sistema de compras públicas chileno, identificando si existen vacíos legales o posibilidades de que esta herramienta sea utilizada de mala manera, entendiéndose prácticas que atentan en contra de la libre competencia, tales como: la colusión de grandes empresas o la manipulación de los precios en el mercado público.

Finalmente, con esta investigación se busca aportar a la forma de realizar compras públicas, destacar los avances que esta modificación ha generado y sugerir mejoras en caso de encontrar deficiencias en el sistema actual. Todo esto desde el punto de vista de dos investigadoras que en su momento también trabajaron y fueron parte del Sistema de Compras Públicas en Chile.

CAPÍTULO I

“ANTECEDENTES GENERALES E INSTITUCIONALES”

---

1. ANTECEDENTES GENERALES

1.1. El sistema de compras públicas en América Latina

El Estado benefactor constituyó el marco preciso para la construcción de un proyecto económico basado, fundamentalmente, en una economía pública que serviría para legitimar y brindar consenso respecto de las acciones de gobierno. Ese proceso se interrumpe a principios de la década de 1970, cuando el contexto económico e ideológico mundial cambia radicalmente y se abren espacios para el resurgimiento de las propuestas económicas y políticas contrarias a la figura estatal y a la acción pública. A partir de ahí, uno de los aspectos más relevantes, por las consecuencias sociales que trajo consigo, es la restructuración estatal que se dio por el tránsito del Estado benefactor a lo que genéricamente se ha dado en llamar Estado neoliberal (Moreno, 2016).

Este proceso, produjo planteamientos de modelos alternativos y nuevas ideas al modelo burocrático tradicional para la Administración Pública, a principios de la década de 1980, se buscaba modificar el rol del Estado y convertirlo en uno más ágil, eficiente y efectivo, donde se observa la transformación del Estado Benefactor a uno de corte Neoliberal, o a uno Mixto Social-Liberal. Si bien, se presentan diferentes modelos administrativos en la región latinoamericana, existe una inquietud común en todos ellos de cómo organizar la administración de los gastos públicos, considerando que el modelo anterior fracasó debido a la fuerte “burocratización” de la Gestión Pública, es decir, el exceso de empleo público, y a rendimientos decrecientes de los recursos utilizados, que se manifestaban en el estancamiento de las coberturas y el deterioro de la calidad del servicios que en ese momento entregaba a la ciudadanía.

El renovado rol regulador que adopta el Estado, cambia el enfoque de cómo se administrarán los recursos públicos, el cual se enfocará constantemente que las Instituciones Públicas logren sus objetivos, desarrollando sus procesos con altos

niveles de eficacia y eficiencia, generando como producto final, un ahorro considerable de recursos dentro del funcionamiento Estatal, además de un sistema con mayor dinamismo que impacte directamente en aquellos sectores de mayor vulnerabilidad.

Por ello, la forma en que se abastecerá el Estado para su correcto funcionamiento es una inquietud de la nueva gestión pública, así también de aquellas organizaciones de la región ligadas al comercio y al desarrollo tales: como La Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Banco Mundial (BM), Organización de Las Naciones Unidas (ONU), Organización de Los Estados Americanos (OEA), Organización de Las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

Por esta razón se ha llevado a cabo en los últimos años, diferentes iniciativas, en pro a la creación de reformas significativas para los países del continente. Dentro de las actividades desarrolladas más relevantes podemos señalar a grandes rasgos las siguientes:

a) RONDA DE TOKIO: Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP)

Firmado el año 1979, se firma el Código de la Ronda en Tokio sobre compras del sector público, con el propósito de establecer un marco internacional convenido de derechos y obligaciones con respecto a las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativos a las compras que realizan los Estados, con miras a conseguir la liberalización y la expansión cada vez mayor del comercio mundial y a mejorar el marco internacional en que en este se desarrolla.

El ACP consta, principalmente, de dos partes: el texto del acuerdo y las listas de compromisos de las partes en materia de acceso a los mercados. El primero, establece normas que disponen garantizar condiciones de competencia abierta, equitativa y transparente en la esfera de la contratación pública. No obstante, esas normas no se aplican automáticamente a todas las actividades de contratación de cada parte. Antes bien, las listas de cobertura desempeñan un papel decisivo en la determinación de si una actividad de contratación está abarcada o no por el Acuerdo de Contratación Pública.

El ACP es un Acuerdo plurilateral negociado en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo que significa que no todos los miembros de dicha organización son parte este. Actualmente, hay 19 países miembros de este,

además de 28 miembros, que participan en el Comité de Contratación Pública como observadores, de ellos solo 9 están en proceso de adhesión al ACP.

Es de gran importancia señalar que a la fecha ningún país de América Latina y el Caribe es parte de la Acuerdo de Contratación Pública, y que solo Argentina, Colombia, Panamá y Chile, son los países que cumplen el rol de observadores, sin embargo, a la fecha ninguno de estos ha manifestado su voluntad de adhesión.

La condición de observador, permite al país en cuestión participar de las deliberaciones del Comité de Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio y recibir información pertinente, sin obligación de asumir los cambios acordados. Los países miembros al año 2014 son: Aruba, Estados Unidos, Canadá, Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Noruega, Singapur, Taiwán, Unión Europea (OMC, 2014).

b) UNCITRAL: Ley modelo sobre contratación pública de bienes y obras

La Ley Modelo sobre la Contratación Pública de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (UNCITRAL), fue publicada y puesta en marcha en el año 2011, reemplazando a la llamada Ley Modelo sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios aprobada por La Comisión de Las Naciones Unidas para El Derecho Mercantil (CNUDMI) el 15 de junio de 1994.

El objetivo principal de este documento es proporcionar directrices, particularmente, a los países desarrollados, para la formulación de un marco jurídico internacional de compras públicas que promueva no solo la eficiencia, sino también la economía, la competencia; paralelamente fomentando la integridad, la confianza y la transparencia en los procesos de adjudicación. Su finalidad es lograr la optimización de los recursos evitando irregularidades en los procesos de adquisición del Estado (UNCITRAL, 2016).

La Ley Modelo de la UNCITRAL, contiene 57 disposiciones de las cuales, 48 plantean la **contratación pública** como un tema de derecho, entre ellas se refiere a la **licitación** como el procedimiento más óptimo en el tema de compras del Estado.

c) OCDE: Mesa Redonda sobre Adquisiciones Públicas

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es una organización integrada por 30 países, que buscan promover políticas destinadas

a respaldar el crecimiento económico y sostenible, aumentar los niveles de vida, promover y contribuir al desarrollo de los países. Para el logro de sus objetivos, la OCDE ha creado distintos Comités, dentro de ellos, se encuentra el Comité de Ayuda de Desarrollo (DAC), cuyos miembros se han propuesto lograr la expansión del volumen agregado de los recursos de que disponen los países en desarrollo y mejorar la eficacia.

En el año 2003 el DAC realizo una mesa redonda de las compras públicas, con el objetivo principal de evaluar forma manera integral los sistemas que tienen los distintos países que la integran la organización; así también de intercambiar aquellas experiencias de éxito y fracaso, para que con la información obtenida se pueda trabajar en políticas que ayuden al desarrollo de un sistema nacional e internacional de alto estándar, que resguarde la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la transparencia de los procesos, impactando, directamente, en los resultados.

Cabe señalar que en el año 2005, se realizó una actualización de la propuesta, en conjunto al seguimiento de los indicadores de medición de desempeño adoptado por los países miembro, examinándose principalmente aquellos procedimientos y políticas a efectos de medir la equivalencia de los requisitos que a la fecha exigía el Banco Mundial para las licitaciones públicas internacionales.

1.2. Características de la compra y contratación pública eficiente

Las iniciativas que han llevado a cabo los países de la región en pro a mejorar la contratación pública, se han enfocado principalmente a desarrollar instrumentos y políticas que puedan ser implementadas en periodos de mediano y largo plazo. Con el fin de dotar el sistema con una mayor calidad, disminuyendo la burocracia y generando como producto final, un ahorro de recursos físicos y monetarios, es decir una Institucionalidad más eficiente.

Los principales **ejes** a los que apunta la **Nueva Gestión Pública** en tema del **abastecimiento** del aparato Estatal son:

a) **Transparencia y probidad**: el Estado requiere que la conducta individual de personas y Servicios Públicos en los procesos de compras y contratación de servicios sea de total transparencia, integridad e imparcialidad.

b) **Resguardo de recursos fiscales**: los procedimientos y prácticas de compras deben ser dirigidos a obtener la mejor utilización de los recursos fiscales

disponibles en la adquisición de bienes y contratación de servicios por parte de Organismos del Estado.

c) **Fácil acceso y abierta competencia**: amplia y efectiva competencia son puntos centrales en una moderna y efectiva gestión de compras del Estado. Se requiere transparencia en los procesos de adquisición, incluyendo oportunidades de acceso a proveedores potenciales, especialmente en el caso de pequeños y medianos proveedores. Así también las Unidades De Compra deben enfatizar y desarrollar nuevas formas de promover la competencia y obtener el mejor resultado posible en sus mercados.

d) **Rendición de cuentas**: El Estado requiere que los Servicios Públicos y las conductas individuales respondan por la ejecución de sus planes, programas, acciones y los resultados de éstas, por lo que se requiere informes de resultados que permitan realizar control y evaluación en estas materias.

El **tercer principio** es el que crea y desarrolla esta investigación, ya que para el alcance de este objetivo en la Contratación Pública chilena, se crea en el año 2015, la Unión Temporal de Proveedores, concepto que será desarrollado más adelante.

1.3. El cambio de paradigma de la contratación pública en Chile

En el año 1998, el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública[1], elaboró un documento denominado “Compras y Contrataciones del sector Público”, donde a grandes rasgos se señala que el sistema de contratación de bienes y servicios opera con relativa normalidad, no obstante se constató una serie de

[1] Creado en el año 1994, es el encargado de la coordinación interministerial para entregar herramientas y guiar en el proceso de perfeccionamiento sobre el desarrollo, la modernización y la racionalidad de las funciones públicas a los Ministerios en Chile. Durante el período comprendido entre los años 2000-2006, el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública fue el motor de la Nueva Gestión Pública en el gobierno, y posteriormente da paso al Programa de Reforma y Modernización del Estado (PRYME) a cargo de la SEGPRES.

En este contexto, con el fin de incentivar el cumplimiento de objetivos, se crea el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) a través de la Ley 20.212 publicada el 29 de agosto de .2007, se establece incentivos al Desempeño de los Funcionarios Públicos dando vida a las Metas de Eficiencia Institucional (MEI), que posee ciertas diferencias con el Programa de Mejoramiento de la Gestión, en cuanto a porcentajes de incentivos, detalle de los compromisos, de los sistemas a cumplir, de los servicios a los cuales aplica, entre otros.

falencias que debían abordarse, debido a que representaban un deterioro en términos de pérdida en ganancias y competencia en el mercado. Los puntos destacados en el documento son los señalados a continuación:

a) La mayoría de las reparticiones de la Administración Pública tienen una reglamentación propia al respecto, pero es posible introducir una normativa general ordenadora y reglamentos particulares, que garanticen satisfactoriamente la transparencia y eficacia de un proceso tan vital como éste, señalando criterios claros para tomar decisiones.

b) Los limitados canales de información a distintos agentes interesados en las necesidades, procesos y resultados de contratación y licitación, limitan el acceso y eficiencia de este mercado.

c) · En términos de la gestión de contratación, es posible reducir costos en administración y disminuir los tiempos excesivos en la formalización y concretización de los procesos de compra. A su vez, es factible desconcentrar las decisiones de compra, debido a que las estructuras regionales someten sus decisiones al respecto a la consideración y gestión de Autoridades Centrales.

Ante entornos altamente competitivos que ofrecían una amplia variedad de productos en mejores condiciones de disponibilidad, calidad y precios y, además, debido al aumento creciente en volumen, variedad y complejidad técnica de los bienes y servicios que requería desde ese entonces el Estado, para una **eficaz realización** de sus **funciones**, aparecen una serie de **oportunidades** que el Estado debía alcanzar para mejorar su gestión en esta actividad dentro de los cuales, se encontraba:

a) **Otorgar un carácter estratégico a la gestión de compras**, a través de una mayor utilización de nuevas técnicas de administración y tecnologías de información por parte de los Servicios Públicos, que permitan la realización de complejas transacciones en condiciones ventajosas de tiempo y costo, cuestión de mejorar la planificación, control de gestión y competencia por parte de las Unidades De Compra.

b) **Disponer de asistencia técnica e información a nivel central**, en materias de inteligencia de mercados, reglamentación y capacitación de las Unidades De Compra, intercambio de bases de datos de proveedores y oportunidades.

c) **Proveer un moderno y eficiente sistema de intermediación** al que puedan acceder los Servicios Públicos y que evite los costos administrativos y

burocráticos de comprar centralizadamente, permitiendo acceder a economías de escala.

2. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES

2.1. Dirección De Compras Y Contratación Pública (DCCP)

La Dirección de Compras y Contratación Pública –ChileCompra- es creada a partir de la Ley Nº 19.886, y es la entidad encargada de administra la plataforma de licitaciones del Estado, www.mercadopublico.cl, la plataforma de comercio electrónico más grande del país, a través de la cual más de 850 organismos del Estado realizan de manera autónoma sus compras y contrataciones a proveedores del Estado.

A través del sitio web Mercado Público, se tranzan más de 10.200 millones de dólares anuales –cerca de un 3,5% del PIB de Chile-, por la adquisición de productos y servicios que permiten el buen funcionamiento de los Organismos del Estado, gestión que va en beneficio directo de la ciudadanía. Estas compras incluyen desde material de oficina, medicamentos y alimentos hasta servicios de transporte o consultorías.

El sistema de compras públicas ofrece miles de oportunidades de negocio a empresas de todos los tamaños, especialmente, la micro y pequeñas que duplican su participación en este mercado en comparación con la economía nacional, adjudicándose el 44% de los montos transados. Dos de cada 3 empresas que ofertan se adjudican negocios son micro y pequeñas empresas y el 90% de los ganan los procesos licitatorios corresponden a este segmento.

2.1.1. Historia Institucional

La Dirección de Compras y Contratación Pública fue creada el 29 de agosto de 2003, en un contexto de profundo proceso de modernización que vivió el Estado a fines de los ’90. En 1994, se gesta la innovadora idea de ChileCompra en la Comisión Nacional de Ética Pública, la que se concreta en 1998, en el Comité Interministerial de Modernización del Estado dirigido por Claudio Orrego. En 1999 se presenta el proyecto de ley de reforma al sistema de compras públicas y se implementa la primera versión de plataforma que consistía en una pizarra electrónica.

ChileCompra nació con la misión de generar un cambio sustancial en unas compras públicas que ya no respondían a las necesidades reales de los mercados y sus actores. Se planteó como objetivo crear un sistema transparente, eficiente pero que sobre todo fuera más accesible y que creara un sinfín de igualdad de oportunidades de negocio para las empresas de todos los tamaños. En su origen fueron convocados profesionales con un perfil técnico, con un alto grado de compromiso para lograr posicionar a la institución en un corto plazo y con el gran reto de reformar las compras públicas en el país.

En el 2003, deja de funcionar la Dirección de Aprovisionamiento del Estado (DAE) y nace la Dirección de Compras y Contratación Pública (DCCP). Luego de una evaluación y rediseño del modelo, entra en vigencia la Ley de Compras Públicas y se crea la primera versión del mercado electrónico. Comienza la incorporación masiva de compradores públicos del Gobierno Central y del sector Salud, así como de proveedores del Estado.

Entre los años 2004 – 2005, se cuenta con una tercera versión de la plataforma transaccional en la que el proceso de compras ya es digital. Entra en vigencia el Reglamento de la Ley de Compras, se implementa el Tribunal de Contratación Pública y se crea el registro Oficial de Proveedores del Estado (ChileProveedores). En esos años se incorporan gradualmente al sistema los Municipios y las Fuerzas Armadas y de Orden.

En los años 2007 y 2008, se implementa la cuarta versión de la plataforma con la creación de www.mercadopublico.cl y del sitio informativo www.chilecompra.cl. Se consolida el catálogo electrónico de convenios marco ChileCompra Express. En 2007, ChileCompra recibe el Premio a la Excelencia en el Servicio Público de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Entre los años 2009 y 2012, se consolida el sistema y nace la plataforma de inteligencia de negocios en www.analiza.cl. Se promueven, asimismo, las compras públicas sustentables. Por su gran capacidad de compra que supera el 3,5% del PIB, el Estado puede generar incentivos competitivos a las empresas que ofrecen productos y servicios que consideren ambientales y sociales, además, de los económicos. En el 2009, ChileCompra es el primer sistema de compras reconocido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

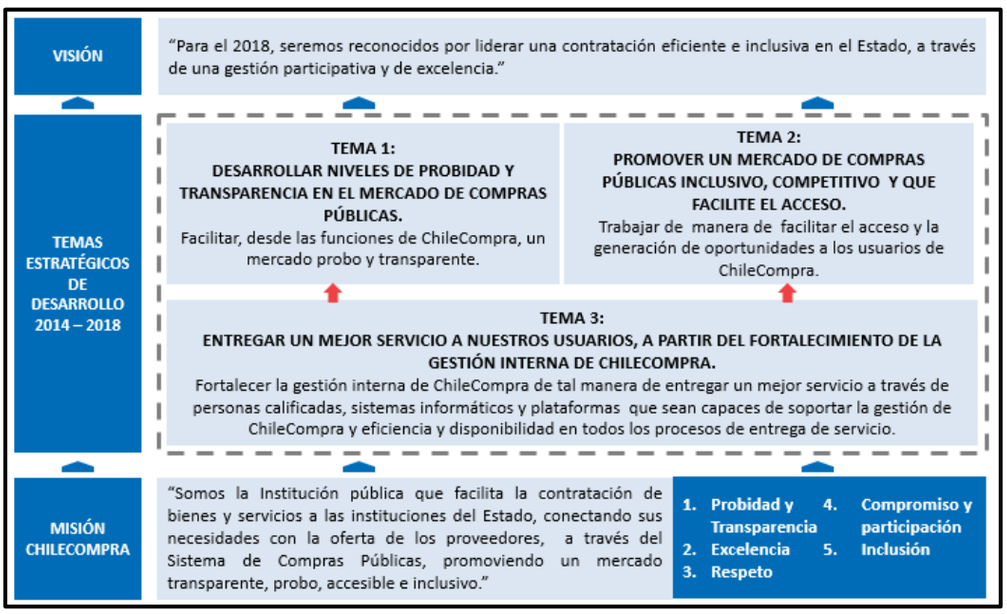
En los últimos años ChileCompra ha abordado objetivos de segunda generación, contribuyendo al desarrollo de las políticas públicas al promover la inclusión y sustentabilidad en la cultura de compras y ventas al Estado. Se creó el Observatorio ChileCompra que promueve mayores niveles de probidad y buenas prácticas al

monitorear y detectar potenciales irregularidades en los procesos que realizan los organismos públicos. También, se ofrecen programas de asesoría de gestión comercial y mentoring a los proveedores del Estado. Se busca, asimismo, alcanzar mayores niveles de inclusión y participación de las micro y pequeñas empresas de todo el país y de las mujeres proveedoras, entre otros.

2.1.2. Misión y visión de la Institución

A continuación damos a conocer los principales lineamentos que ha adoptado la Dirección de ChileCompra, bajo los cuales desarrollará su trabajo al año 2018, donde es posible apreciar un marco para el desarrollo de los lineamientos establecidos por la agenda del actual Gobierno, nos referimos principalmente a la modificación del reglamento para propender a un mercado público con iguales oportunidades, disminuyendo así las barreras de entrada y facilitar el acceso a financiamiento de empresas de menor tamaño, optimizando el encuentro entre organismos públicos y proveedores, entre otras acciones orientadas a promover procesos de compras eficientes, transparentes con una mayor probidad:

Lineamientos de la Dirección de ChileCompra



Fuente: *Declaraciones Estratégicas de ChileCompra (2016)*[2]

[2] Dirección de Compras y Contratación Pública. (2016). Informe Cuenta Pública 2016 Dirección ChileCompra. 2016, de Dirección de ChileCompra Sitio web: http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com_tags&view=tag&id=49-cuenta-publica-2016

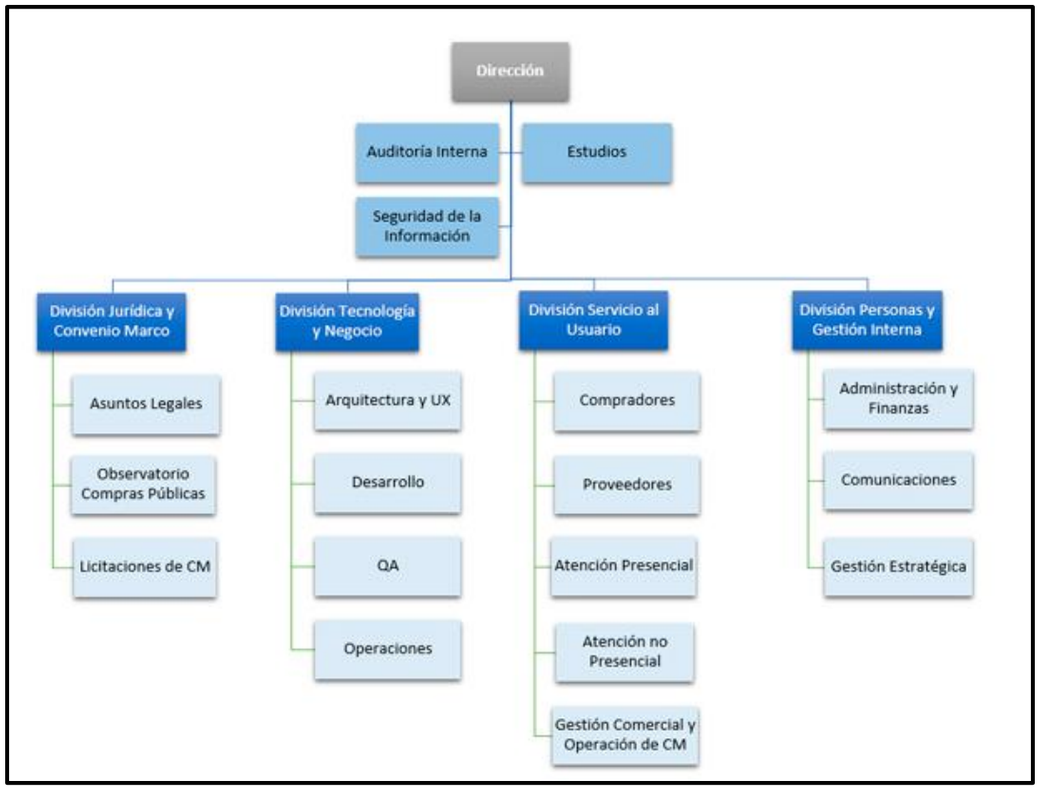
2.1.3. Organigrama Institucional

Actualmente, la Dirección de la Institución se encuentra a cargo doña María Trinidad Inostroza Castro, quien ejerce el cargo de exclusiva confianza de la Presidencia de la República, según lo dispone el Artículo N° 29 de la Ley de Compras, indicando que la Dirección, la organización y administración de la Dirección de Compras y Contratación Pública corresponderá a un Director de exclusiva confianza del Presidente de la República, quien será el Jefe Superior Jerárquico Del Servicio, establecido bajo los parámetros y normativas del Sistema de Alta Dirección Pública.

Con fecha 10 de septiembre de 2014, La Presidenta Michelle Bachelet, confirmó en el cargo de Directora Nacional de ChileCompra, mediante Oficio N° 1.660, enviado al Presidente del Consejo de la Alta Dirección Pública, Rodrigo Egaña, lo que significa que el cargo deja de ser transitorio y provisorio pasando a ser fijo y permanente según lo establecido en los concursos de Alta Dirección Pública, considerando que la actual Directora paso todas las etapas del proceso concursable, con la finalidad de proveer el cargo.

El Servicio está conformado por un total de 174 Funcionarios, de los cuales 121 corresponden a su dotación efectiva, la que a su vez, presenta una representación igualitaria entre mujeres y hombres. El equipo de Funcionarios que conforman ChileCompra se ordena según Unidades y Divisiones según muestra el siguiente organigrama elaborado por la DCCP:

Organigrama Institucional de la Dirección de ChileCompra



Fuente: *Organigrama Institucional, (2015)*[3]

Es importante señalar que la DCCP, cuenta con una red de acceso territorial en las distintas regiones del país, a través de los denominados Centros ChileCompra que ofrecen fundamentalmente proveedores y compradores que se encuentran ubicados a los largo del país servicios de asesoría especializada, servicios complementarios de apoyo para la gestión y operación de ellas, capacitación en la operación del sistema ChileCompra y en otras materias relacionadas con alfabetización digital. Así también son actores fundamentales en sus regiones conformando las mesas de trabajo con otras Instituciones Públicas.

[3] Organigrama-2015. Dirección de ChileCompra. Obtenido 07, 2016, de http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=1419&Itemid=1051

2.2. ChileProveedores (CHP)

El Registro Electrónico Nacional De Los Proveedores se encuentra bajo la Dirección de Compras y Contratación Pública y es operado por la Cámara de Comercio de Santiago (CCS), institución gremial con 89 años de trayectoria dedicada a apoyar a las empresas nacionales.

El registro de personas naturales y jurídicas, chilenas y extranjeras; del Estado incluye todo tipo información, tanto de proyectos, certificaciones, productos, servicios, etc. de las empresas. Además, de antecedentes legales y financieros, que permiten acreditar que la empresa cumple con los requisitos de contratación que se señala la “Ley N° 19.886 de Compras Públicas” para contratar con las Entidades Públicas. La información se encuentra a disposición en línea, a disposición de los Compradores del Estado, para que estos puedan revisar los antecedentes de aquellos proveedores adjudicados en los distintos procesos de compra.

La plataforma de ChileProveedores www.chileproveedores.cl posee una tecnología y seguridad de última generación, que reúne toda la información relevante de aquellas empresas que participan en los procesos de compras públicas. Cuenta con cobertura nacional, con 30 oficinas de atención en las principales ciudades del país, además, cuenta con un call center y el portal web www.chileproveedores.cl. Este sitio web, al igual que el de Mercado Público www.mercadopublico.cl, dependen de la Dirección ChileCompra, y es un actor fundamental en la consolidación del funcionamiento del Sistema de Compras Públicas.

2.2.1. Sucursales y tarifas

Actualmente, ChileProveedores se encuentra alojado a lo largo de todo el país con más de 20 sucursales, sus oficinas se encuentran alojadas dentro de los edificios que posee la Cámara de Comercio.

Los servicios ofrecidos en relación a la validación y consolidación en línea de los documentos, tienen cobros asociados según el tamaño el tamaño de la empresa y el tiempo de publicación de estos, diferenciándose planes y programas con variados costos, donde proveedores puede acceder para promocionar sus productos y servicios tanto a compradores nacionales (públicos y privados) como a internacionales.

CAPÍTULO II

“PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA”

---

1. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN PROBLEMA

La Dirección de Compras Públicas ha tenido el reconocimiento a nivel Internacional de diversos actores de la región y del mundo, como el Banco del Desarrollo Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre otros; quienes han destacado, principalmente, el moderno modelo electrónico, que ha resguardado en los procesos de adquisiciones la transparencia y la eficiencia, generando en los últimos años un ahorro considerable para el Estado.

Así también, su carácter innovador ha sido destacado por la Red Internación de Compras Gubernamentales, ya que comprende un modelo en miras a integrar nuevas tecnologías de información en compras gubernamentales, como el uso recursos digitales que generen un impacto en la modernización de los sistemas electrónicos de compras gubernamentales.

Como parte de este desarrollo, la integración nuevos proveedores al modelo de compras públicas ha sido un desafío esencial para desarrollar un sistema que permita impulsar los distintos actores a la economía nacional, beneficiando, principalmente, a los de mayor vulnerabilidad identificados como micro y pequeñas empresas. Es por lo anterior, que la Dirección de ChileCompra, abrió las puertas en el año 2015 a un nuevo actor que entraría a competir al sistema de compras gubernamentales al país, el que fue denominado según el Artículo 67 del Reglamento DS Nº250 “Unión Temporal de Proveedores”, su objetivo fundamental es fomentar la participación e inclusión de aquellos proveedores que se han visto restados a participar en los procesos de mayor envergadura, producto de las distintas variables y requisitos que una empresa de menor envergadura no puede sustentar como son: precio, despacho, productos, Boletas de Garantía y Seriedad de la Oferta, entre otros.

En este contexto, tiene sentido cuestionarse sobre la participación e impacto que han generado las Uniones Temporales de Proveedores en el sistema de compras gubernamentales, debido a que desde su implementación a la fecha no se han realizado análisis ni evaluaciones por parte de la Institución mandante.

Se considera que los resultados y el análisis de estos son clave para identificar el número de empresas proveedoras del Estado que han participado en procesos denominados licitaciones públicas haciendo uso de las denominadas Uniones Temporales de Proveedores, así también, conocer si los actores involucrados en las UTP pertenecen a las empresas de tamaño micro, pequeñas y medianas, las que dé un principio apuntaba esta unión. De esta manera, sería posible deliberar si se han cumplidos los objetivos que dieron origen a esta nueva personalidad y de esta misma manera a los de la misma Dirección de ChileCompra.

2. DELIMITACIÓN DE LA SITUACIÓN PROBLEMA

La investigación tiene como delimitación espacial las licitaciones de carácter públicas que fueron creadas en la Región Metropolitana, adjudicadas a través del portal Mercado Público www.mercadopublico.cl.

La temporalidad se encuentra fijada en el periodo comprendido entre el 01 de agosto al 30 de noviembre del año 2015, siendo esta la primera etapa desde la puesta en marcha de este nuevo actor.

El actor principal de la investigación, serán las empresas, dado que a través de su tamaño y su participación en ofertas a través de UTP, podremos inferir si se ha logrado la inclusión y participación de los sectores con mayor vulnerabilidad en los procesos de adquisición del Estado.

3. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA: PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Tras un año de la modificación del Reglamento de Compras Públicas, normativa que da origen a una nueva forma de participación de los proveedores del Estado, a través de una asociación de estos, nos es pertinente buscar respuesta a la siguiente **pregunta de investigación ¿Cuál fue la participación de las Uniones Temporales de Proveedores, en licitaciones públicas de la Región Metropolitana, realizadas mediante el portal Mercado Público, dentro del periodo entre el 01 de agosto al 30 de noviembre del año 2015?**

CAPITULO III

JUSTIFICACIÓN

Está investigación se cimienta sobre los objetivos planteados por la Dirección de ChileCompra, principalmente a los que se refieren a generar mayores espacios de participación para aquellos sectores que se encuentran en riesgo de vulnerabilidad en nuestro país. El desarrollo de un sistema de contratación pública con mayor dinamismo puede impactar directamente en la economía nacional, haciendo no solo beneficiario al Estado a través del ahorro, si no beneficiando directamente a los proveedores de tamaño de menor envergadura.

A través de las Uniones Temporales de Proveedores, se busca impulsar la participación de las empresas de menor tamaño al sistema de compras públicas, facilitando el acceso y generando las condiciones necesarios para aumentar la competencia y con ello cumplir la lógica económica denominada “Curva de la demanda” que plantea que entre mayor oferta se produce la baja de precios”, lo que afectaría directamente a un ahorro para el Estado. Lo que a su vez, constituye uno de los objetivos de la nueva Gerencia Pública, el cual plantea que el funcionamiento del aparato Estatal debe ser realizado a través de procesos que resguarden la eficacia y eficiencia.

El beneficiario directo con esta investigación es la Dirección de Compras Públicas, ya que la información obtenida será de suma importancia para conocer en una primera instancia como se ha dado la implementación de este nuevo acto en el sistema de compras públicas. Cabe señalar que la conformación de una UTP no se encuentra sesgada en la cantidad de integrantes ni tampoco el tamaño de estos, existen peligros asociados, como el dar instancias para que los proveedores caigan en malas prácticas como son las conductas colusorias que atentarían directamente los objetivos planteados por la Dirección de ChileCompra. Así también, los beneficiarios indirectos, son los usuarios del sistema, como son los compradores ya que podrán tener un apreciación de la participación de este nuevo actor en el sistema de compras, lo que podría impactar en su responsabilidad a la hora en que realizan las bases de sus procesos de adquisiciones; como también será útil para los proveedores y ciudadanos del país, considerando que actualmente la población desea conocer y transparentar los procesos, provocando una indignación colectiva cada vez que se han visto malas prácticas en donde se han visto relacionadas las Entidades Públicas junto con las empresas privadas.

Por otro lado, se considera oportuno desarrollar esta investigación, puesto que, no se han encontrado antecedentes de otras investigaciones relacionadas, probablemente por el poco tiempo que lleva en vigencia esta modificación. Se cree también que existe una necesidad de considerar la participación de las empresas de menor tamaño, ya que cada día son más las empresas PYMES emergentes que buscan entrar a la plataforma de ChileCompra en busca de nuevas oportunidades de negocio.

CAPÍTULO IV

OBJETIVOS

I. OBJETIVO GENERAL

Conocer la participación que tuvieron las Uniones Temporales de Proveedores, en los procesos denominados licitaciones públicas, realizadas en la Región Metropolitana a través del portal Mercado Público www.mercadopublico.cl, dentro del periodo entre el de agosto al 01 de agosto al 30 de noviembre del 2015.

II. OBJETIVOS ESPECÍFIOS

1. Identificar el número de licitaciones públicas, que recibieron ofertas mediante el portal Mercado Público de Uniones Temporales, identificando el tamaño de las licitaciones, dentro del periodo comprendido entre 01 de agosto al 30 de noviembre de 2015.

2. Identificar el número de ofertas de Uniones Temporales de Proveedores que fueron adjudicada, provenientes de licitaciones públicas, mediante el portal Mercado Público, dentro del periodo comprendido entre 01 de agosto al 30 de noviembre de 2015.

3. Clasificar a los organismos públicos (según su tipo), que realizaron las licitaciones públicas, las cuales adjudicaron aquellas propuestas provenientes de Uniones Temporales de Proveedores, dentro del periodo comprendido entre 01 de agosto al 30 de noviembre de 2015.

4. Clasificara las empresas que conformaron Uniones Temporales de Proveedores, según el tamaño de estas, que participaron en licitaciones públicas, dentro del periodo comprendido entre 01 de agosto al 30 de noviembre de 2015.

CAPÍTULO V

HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

La creación de las Unión Temporal de Proveedores se fundamenta bajo la idea de que el sistema de compras gubernamentales del país, no solo sea un mecanismo por el cual las Entidades Públicas puedan comprar de manera más rápida y eficiente, si no también dotar de un mayor dinamismo generando valor adicional en lo que respecta a incentivar la participación de más proveedores a este mercado, específicamente aquellas empresas que se encuentran clasificadas como micro, pequeñas y medianas en relación a su tamaño. De esta forma, El estado además de abastecerse genera a su vez un impacto en la economía no solo comprando a aquellas empresas de menor tamaño, si no también se impulsa la competencia al existir una mayor oferta de productos.

En lo referido al marco legal, este nuevo actor solo se fundamenta en el Articulo 67 del Decreto 250 de Compras Pública, el cual nombra a grandes rasgos esta nueva personalidad pero no se refiere a su uso del día a día, lo que significa que este tipo de asociatividad es una opción para las empresas de menor tamaño, no siendo sesgada la participación de empresas de gran tamaño, uniéndose entre ellas o con otras de diferente tamaño.

La hipótesis de esta investigación, **plantea que la Unión Temporal de Proveedores ha sido utilizada principalmente por empresas de gran tamaño, siendo un porcentaje mucho menor la participación de empresas de menor tamaño (micro, pequeña y mediana), pudiendo además encontrarse posibles escenarios de monopolios o acuerdos de precios.**

CAPITULO VI

“MARCO TEORICO”

---

1. El concepto de compras públicas

Para definir compras públicas, es necesario explicar a grandes rangos que se entiende por abastecimiento del Estado, este puede ser explicado como una función orientada a proporcionar en forma oportuna los bienes materiales y los servicios que requiere la acción gubernamental para el cumplimiento de los fines del Gobierno. Por ende, las compras públicas es el sistema con el cual la Administración Pública logra atender las diferentes necesidades de bienes o servicios del Estado.

La Organización de Estados Americanos (OEA) define las Compras Públicas como el proceso formal a través del cual las agencias gubernamentales obtienen bienes y servicios, incluyendo servicios de construcción u obras públicas. Abarca todas las funciones que corresponden a la adquisición de cualquier bien, servicio, o construcción, incluyendo la descripción de los requisitos, selección y solicitud de oferentes, la evaluación de las ofertas, preparación y adjudicación del contrato, disputa y resolución impugnaciones y todas las fases de Administración del contrato.” (SICE, 2016). Dentro de esta teorización de la OEA se incluye a continuación una definición de General Agreements on Tariffs and Trade (GATT) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre las compras del Estado: “En la terminología del GATT, la compra gubernamental significa el proceso por medio del cual un Gobierno adquiere el uso de o adquiere bienes o servicios, o cualquier combinación de ellos, con fines gubernamentales sin intención de venta comercial o reventa, o uso en la producción o suministro de bienes o servicios para venta comercial o reventa”.

Entendidas como contrataciones públicas, adquisiciones del Estado o compras de públicas, estas han sido concebidas tradicionalmente como un trámite netamente burocrático que tiene como objetivo el satisfacer las necesidades colectivas a cargo del Estado, así para el funcionamiento del mismo. Este concepto ha ido dando un giro hasta llegar a entenderse como una herramienta de desarrollo, el cual permite la incorporación de los sectores vulnerables de la sociedad dentro del proceso

económico general, y generar no solo egresos al Estado, si no buena parte del dinamismo de la economía nacional, con efectos en la generación de empleo, canalización de inversiones y el desarrollo productivo[4].

De acuerdo a lo planteado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)[5], las compras del Gobierno comprenden en su proceso al menos tres principales funciones:

- La utilidad pública
- De carácter administrativo
- De tipo económico, los cuales deben converger en un fin último satisfacer necesidades sociales mediante el uso eficiente y transparente de los recursos del Estado.

En otras palabras, el sistema con el cual la Administración Pública logra atender las diferentes necesidades de bienes o servicios del Estado, debe ser un mecanismo dinámico el cual incorpore y desarrolle paralelamente la economía nacional a través de la generación de empleos, propiciando el ahorro, la transparencia y generando procesos de compras más eficaces y eficientes.

2. El Estado: el principal comprador de la economía

La relación entre la colaboración del Estado y el proveedor debe ser entendida como una herramienta de colaboración entre el sector público y el privado, que por su especialización y profesionalidad está en condiciones de solventar los requerimientos que dichas necesidades exigen[6] o que no pueden alcanzar de manera individual. La administración pública ya no busca imponer su voluntad para alcanzar sus fines, sino discutir con los particulares la vía para hacerlo contando con su participación y colaboración.

[4] SELA, Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe, pagina 6.
[5] CEPAL, compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados, pagina 35.
[6] DE IRRISARI, Antonio J. Misión de Contratación: Hacia una política para le eficiencia y la transparencia en la contratación pública, Tomo I, Depto Nacional de Planeación, Giro Editores, Bogotá. 202, p.235

Las compras realizadas por los Gobiernos de la región, en relación al Producto Interno Bruto (PIB) alcanzado, ha sido de una participación mucho menor que la registradas por las grandes economías de países desarrollados como son: Estados Unión, la Unión Europea e inclusive se ha ubicado por mucho más bajo que la de media global, invirtiendo aproximadamente montos anuales equivalentes a los U$800.000 (Banco Interamericano del Desarrollo, 2016) millones al año 2012. La calidad de estos sistemas está directamente relacionada con la eficiencia y transparencia del gasto público, la imagen del país y el desarrollo de las empresas, sobre todo las de menor tamaño.

El indicador de la mayor economía del mundo, podemos vislumbrar que el conjunto de los país europeos destinan el mayor porcentaje de su PIB en compras públicas en el mundo (21.6%), seguido de Estados Unidos, apenas supera a la región. China por otra parte, se ubica por debajo de América Latina y el Caribe.

Participación de las compras de Estado, en relación al PIB del año 2012

Región	%PIB
Unión Europea	21,66
África Subsahariana	17,82
Oriente Medio y Norte de África	16,52
Estados Unidos	15,68
América Latina y el Caribe	15,52
China	13,71
Asía Pacifico	13,01

Fuente: *Elaboración Propia con los datos del Banco Mundial*

En la siguiente imagen, se presenta la participación de las compras públicas en el PIB de los países de la región, entre los años 2000-2012, con cifras mayores al 20% se ubica Brasil, siguiendo Colombia, Argentina y Bolivia. Bordeando los 10% se encuentra Uruguay, Venezuela y Chile; Paraguay se encuentra ubicado con el menor porcentaje del PIB comprometido por las compras del Estado.

Participación de las compras públicas/PIB en América Latina y el Caribe (2000-2012)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio
Argentina	14	14	12	11	11	12	12	13	13	15	15	15	17	**13.3**
Bolivia	15	16	16	17	16	16	14	14	13	15	14	14	13	**14.8**
Brasil	19	20	21	19	19	20	20	20	20	21	21	21	21	**20,1**
Chile	12	12	12	11	11	10	10	10	11	13	12	12	12	**11,3**
Colombia	17	17	16	16	16	16	16	16	16	17	17	16	17	**16,3**
Ecuador	9	9	10	11	11	11	11	11	12	14	13	13	13	**11,3**
Paraguay	11	10	9	9	9	9	10	9	9	11	10	10	12	**9,8**
Uruguay	12	12	12	12	11	11	11	11	12	13	13	13	14	**12**
Venezuela	12	14	13	13	12	11	12	12	12	14	11	12	12	**12,3**

Fuente: *Elaboración Propia con los datos del Banco Mundial*

A través del gasto público, los gobiernos implementan las políticas públicas y los planes de desarrollo; afectando la demanda agregada y el crecimiento económico y el empleo. En América Latina y el Caribe, las compras públicas de bienes o servicios representaron, para el periodo 1990-2009, una cifra entre el 10 al 15% del gasto público regional. El gasto gubernamental es una de las herramientas de la política fiscal presenta al menos 3 funciones principales (Musgrave, 1959):

- Estimular y estabilizar la economía nacional
- Redistribuir el ingreso y riqueza de los sectores más vulnerables
- Asignación de recursos públicos de forma más eficiente con el fin de proveer los bienes o servicios requeridos por la sociedad

3. PYMES: el principal proveedor del Estado

La importancia de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en América Latina, corresponde principalmente al empleo que genera anualmente, el cual se encuentra el 30% y el 50%[7] con variaciones significativas. Así mismo, la producción en los países de la región constituye un factor sumamente importante para garantizar el

[7] SELA. Políticas de Desarrollo Productivo e Industrial en ALC, p.28

diseño de políticas para su inserción en las compras públicas. Las empresas de menor envergadura representan en la economía en la economía el principal oferente en materia de bienes y servicios.

Sin embargo, una de las dificultades que enfrenta la región, es que no existe un concepto homogéneo que pueda definir el concepto de PYMES, dado que su significado es relativo de país en país, en relación a su parámetro como número de empleados, capital patrimonial, facturación, etc.

Si llevamos esta información a las compras públicas, podemos indicar que para una efectiva contratación, es de suma importancia la reformulación de los sistemas de contratación pública, acentuando su potencialidad como instrumento para fomentar el desarrollo. Al menos en los países en vías de desarrollo, gran parte de las empresas locales dependen de las oportunidades de negocios que los Estados ofrecen. Algunas de estas, encuentran en el gobierno su mayor cliente. Por ello el sistema de abastecimiento debe ser una herramienta que promueva la participación de la economía de las empresas pequeñas y medianas, y direccionar los negocios hacia los sectores económicos que merecen apoyo del gobierno para emerger y/o fortalecerse.

El siguiente cuadro permite resumir la participación de las empresas en relación a su tamaño en los principales países de Sudamérica, en este podemos inferir que la proporción de ventas de las PYMES al Estado varía entre un 14% a un 50%.

Participación de PYMES en Compras Públicas

País	Micro	Pequeña	Mediana
Brasil	18	11	No indica
Chile	15	21	14
Ecuador	23	20	12
Paraguay	14	18	13
Uruguay	14	14	14

Fuente: *Saavedra (2010)*

El fomento de las políticas de inclusión de PYMES en las compras del Estado, implica la existencia de requisitos formales, los cuales no deben ser considerados como barreras ni obstáculos al comercio, al contrario deben incluir elementos de transparencia al involucrar el manejo de recursos públicos.

Tanto la OCDE como la CEPAL, han establecido que el financiamiento es una de las principales dificultades para el desarrollo de las PYMES en América Latina y el Caribe[8], para lo cual es de suma importancia que paralelo a la inclusión de este tipo de industrias en las normativas de compras públicas se realice un apoyo financiera para su competitividad en las economías nacionales. Por otra parte el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) ha analizado[9] las ventajas que ofrecen las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para el impulso de las PYMES en la inserción en la economía del conocimiento, reconociendo su capacidad de adaptarse a los cambios tecnológicos y responder a las modificaciones en los patrones de la demanda de los mercados, dado el carácter flexible de las mismas y menor costo de infraestructura. En consecuencia, la aplicación de las TIC en los procesos de adquisiciones del Estado, tiene directa incidencia positiva en los procesos de eficiencia de las instituciones públicas contratantes, permitiendo reducir la brecha entre la necesidad colectiva y la oferta de proveedores de manera más rápida y abierta a la sociedad, para lo cual se requiere de la aplicación de tecnología adecuada y de acceso amigable.

4. Compras públicas en Chile: La Dirección de Compras y Contratación Pública

Chile cuenta con un moderno sistema de compras gubernamentales, el cual permite el acceso igualitario a las oportunidades de negocio a través de la transparencia y eficiencia en los distintos procesos de adquisiciones. La Ley 19.886, promulgada en 2003[10], ha establecido las siguientes directrices a) un mercado abierto; b) la licitación pública; c) el acceso a través del mercado electrónico de participación obligatorio; y c) un sistema de control e impugnación, permitiendo fiscalizar los actos del Gobierno.

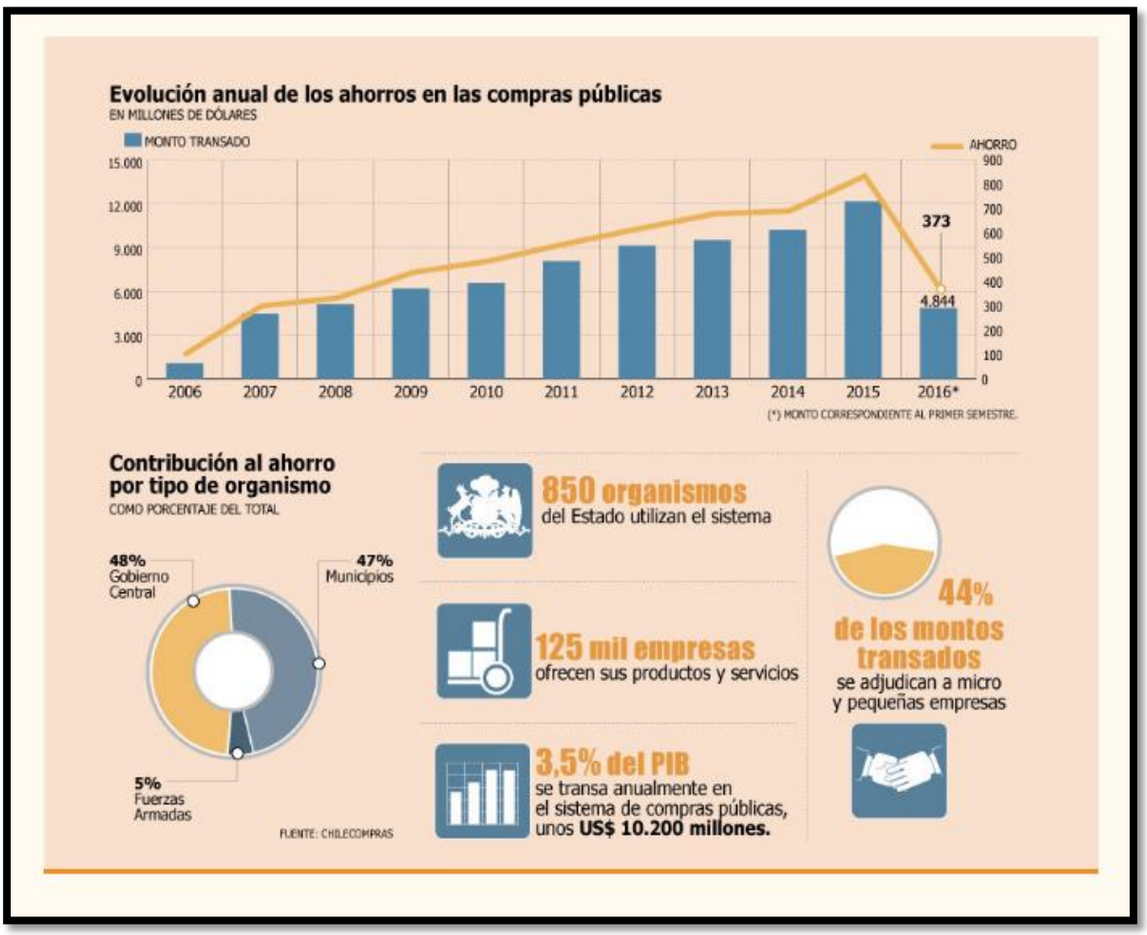
[8] OCDE-CEPAL, prospectivas para América Latina, p.96
[9] SELA. Visión Prospectiva de las pequeñas y medianas Empresas (PYMES). Respuesta ante el futuro complejo y competitivo, p.11
[10] Modificaciones al reglamento de la ley 19.886. Ministerio de Hacienda 2011

Con la creación de la Ley de Compras Públicas, nace la Dirección de Compras y Contratación Pública (Dirección ChileCompra), es una Institución descentralizada, dependiente del Ministerio de Hacienda, y sometida a la supervigilancia del Presidente de la República. ChileCompra administra e Sistema de Compras Públicas en Chile donde los organismos del Estado realizan de manera autónoma sus compras y Contrataciones y donde los proveedores nacionales e internacionales ofertan. Otras de sus funciones se enmarcan en planificar, desarrollar y promover las iniciativas necesarias para que el mercado de las compras gubernamentales crezca armónicamente.

En el mercado de las compras públicas se produce la interacción de las necesidades por bienes y servicios los Organismos del Estado y Municipios, con la diversidad de ofertas de proveedores nacionales y extranjeros de distinto tamaño (micro, pequeño, mediano y gran empresa) que buscan detectar oportunidades de negocio, generando transacciones que sumaron US$12.157 millones el año 2015 cifra que representó un incremento de 19,5% comparado con las operaciones realizadas el año anterior (La Tecera, 2016). Los sectores que más transaron en el portal de Mercado Público durante dicho año fueron Salud (32%), gobierno central (28%) y Municipalidades (27%).

Dentro de los servicios que ofrece la DCCP se encuentra su sitio web www.mercadopublico.cl, la plataforma de comercio electrónico más grande del país, donde actualmente cerca de 850 organismos del Estado se encuentran afiliados de manera obligatoria y voluntaria, participando además activamente más de 125 mil empresas. El cuadro N° 6 muestra el ahorro que le ha permitido al Estado, bajo sus 13 años de operatividad con un total de U$ $5300 millones, de los cuales el 15.8%(U$ 837 millones) se generó el año 2015 (Diario Financiero , 2016).

Evolución anual del ahorro en las compras Públicas entre el 2006 al 2016



***Fuente**: Diario Financiero*

De esta manera, el diseño de las políticas de compras gubernamentales implica un importante desafío para la intervención estatal, no sólo porque hace a la eficiencia con la que el Estado cumple con su tarea, sino también porque hace a la transparencia de las relaciones entre el sector público y el sector privado, desempeña un rol clave en el fomento del desarrollo económico. Resulta entonces fundamental contar con programas que ayuden a fortalecer los sistemas de compras públicas, en el marco de los procesos de reforma del Estado, para lograr una administración de los recursos lo más eficiente y transparente posible, y que potencien su poder de compra como un instrumento de política pública.

El modelo chileno de abastecimiento Gubernamental, ha sido denominado por expertos como un modelo de “clase mundial”, con indicadores que cualquier Institución quisiera y con el reconocimiento de organismos internacionales como BID y la OCDE. Su alto desarrollo innovador a través de sus transacciones vía plataforma electrónica, ha generado un sistema dotado de mayor transparencia e inclusividad, generando mayor eficiencia y eficacia para el país. La elección de

analizar el sistema de compras públicas en el Estado y su trabajo hacia la inclusión de las PYMES, se basó principalmente en que es uno de los sistemas más innovadores, de los últimos años, en lo que se refiere a las tecnologías digitales.

La modernidad de los procedimientos de adquisiciones públicas por parte del Estado chileno, radica en la utilización de las nuevas tecnologías para agilizar procesos de acreditación de licitación y postulaciones siendo accesible a lo largo de todo el territorio nacional, considerando las regiones de mayor aislamiento. ChileCompra, tal como se indica anteriormente actúa como intermediario electrónico de información los compradores y proveedores del sistema.

Entre los servicios disponibles se cuenta la operación de 30 Centros ChileCompra en apoyo a los proveedores y compradores del sistema, ubicados en las principales ciudades del país. Asimismo, en www.chilecompra.cl, pueden acceder a soporte, formación, material de apoyo, normativa, etc. El sitio www.analiza.cl entrega completos reportes de transacciones para analizar las oportunidades de negocios de la plataforma www.mercadopublico.cl. Además del registro único de proveedores, facilitando los tramites de contratación.

4.1. Estrategia de la Institución para el periodo 2014- 2018

A continuación se explicita la visión de futuro de la organización y la misión Institucional, ambas definidas en el Plan Estratégico 20104 – 2018 (Dirección de Compras y Contratación Pública, 2016) vigente actualmente en la Institución.

- **Misión Institucional:**

"Somos la Institución pública que facilita la contratación de bienes y servicios a las instituciones del Estado, conectando sus necesidades con la oferta de los proveedores, a través del Sistema de Compras Públicas, promoviendo un mercado transparente, probo, accesible e inclusivo."

- **Visión de Futuro:**

"Para el 2018, seremos reconocidos por liderar una contratación eficiente e inclusiva en el Estado, a través de una gestión participativa y de excelencia."

Chilecompra reconoce como principales desafíos el fortalecimiento y modernización de su gestión, permitiendo entregar un mejor servicio, fomentar constantemente la probidad y las mejores prácticas en las compras públicas entregando más oportunidades de negocio para las micro y pequeñas empresas y siendo inclusivos en todo aspecto.

4.2. Temas estratégicos a desarrollar

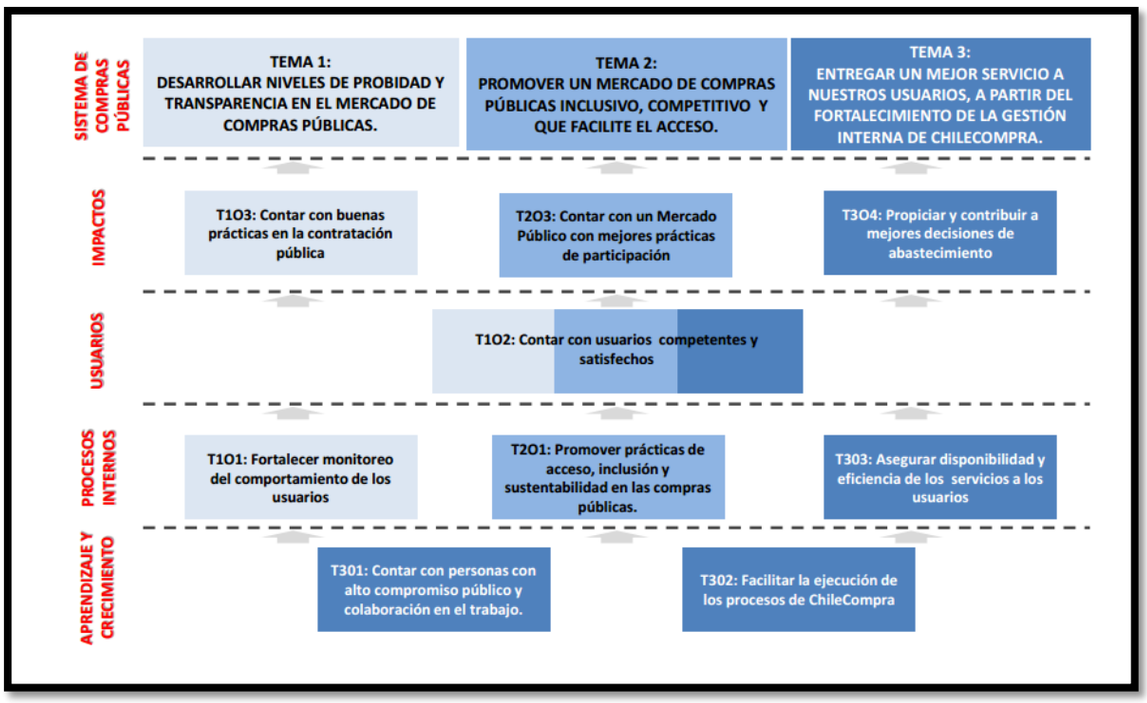
Para el período 2014 – 2018, la Dirección ChileCompra ha definido los siguientes temas estratégicos:

- Desarrollar niveles de probidad y transparencia en el mercado de compras públicas: A través de la facilitación del acceso, desde las funciones de ChileCompra, un mercado probo y transparente.

- Promover un mercado de compras públicas inclusivo, competitivo y que facilite el acceso: Trabajando de manera de facilitar el acceso la generación de oportunidades a los usuarios de ChileCompra.

- Entregar un mejor servicio a nuestros usuarios, a partir del fortalecimiento de la gestión interna de ChileCompra: A través del fortalecimiento de la gestión interna de ChileCompra de manera tal de entregar un mejor servicio a través de personas calificadas, sistemas informáticos y plataformas que sean capaces de soportar la gestión de la Institución resguardando la eficiencia y disponibilidad en todos los procesos de entrega de servicios.

Estrategia de ChileCompra para los años 2014-2018



***Fuente**: Plan Estratégico ChileCompra 2014-2018*

4.3. Ley de Compras 19.886 “Ley de Compras Públicas”

El día 11 de julio del año 2003 se promulga y publica en el diario oficial el 23 de agosto del mismo año, la Ley 19.886 “Ley de bases sobre contratos administrativos de suministros y prestaciones”, la cual norma los procesos de adquisiciones que realiza el Estado, teniendo como objetivo fundamental, uniformar los procedimientos administrativos de contratación de suministro de bienes muebles y servicios, necesarios para el funcionamiento de la Administración Pública, tendiente a imprimir mayores grados de transparencia en el manejo del Tesoro Público a nivel del Estado y de las municipalidades. Con esta ley se creó la institucionalidad necesaria para velar por la transparencia y la eficiencia en las compras, preservando la igualdad y competencia en cada uno de los procesos de adquisición.

Para poder llevar a cabo la operatividad de este Sistema, la normativa crea dos nuevas entidades para cumplir con sus características de eficiencia, transparencia y ahorro. La Dirección de Compras que sustituye a la Dirección de Aprovisionamiento del Estado y que administra el Sistema de Compras Públicas y el Tribunal de Contratación Pública.

Los organismos afectos a la Ley de Compras, son denominados “Compradores”, y son todas aquellas entidades que el artículo 1º de la Ley18.575[11], describe como aquellas que prestan servicios a la comunidad y en su totalidad permiten el funcionamiento del Estado, siendo agrupadas según las siguientes administraciones:

- Gobierno Central
- Gobiernos Regionales
- Intendencias
- Gobernaciones
- Municipios
- Fuerzas Armadas
- Entidades Autónomas que se acogen de forma voluntaria
- Banco Central
- Contraloría de la República
- Consejo de Defensa del Estado
- Otros poderes del Estado
- Poder Legislativo
- Poder Judicial

Se exceptúan las empresas públicas, los organismos públicos que dispongan normas expresas en contrario y aquellas contrataciones que por disposición legal o por su naturaleza sean secretas, reservadas o confidenciales.

[11] (1986, 12). LEY 18575 ORGANICA CONSTITUCIONAL DE BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO. Ley Chile. Obtenido 07, 2016, de http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967

Todos los organismos públicos desarrollan sus procesos de manera autónoma y deben transparentar, cotizar, licitar, contratar, adjudicar, desarrollar e informar todos los procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras utilizando el portal de Mercado Público, siendo esta plataforma uno de los principales servicios que entrega la Dirección de ChileCompra, siendo el sitio donde se tranzan la mayor cantidad de bienes y servicios en el país.

4.4. El Reglamento de compras públicas DS 250

Para el correcto funcionamiento de la Ley de Compras, fue publicado el año 2004 en el diario oficial, el Reglamento de la Ley 19.886, el cual rige para los Servicios Públicos y los Municipios de todo el país, describe de manera clara las normas de procedimientos y de transparencia que se aplican en los procesos de adquisiciones establecidos. Las principales objetivos a los que apunta el Reglamento N° 250 son:

- Determinar detalladamente los requisitos, circunstancias y procedimientos que rigen en conformidad a la Ley de Compras respecto a los procesos de compras y contratación pública de bienes y servicios.

- Definir los alcances de la obligatoriedad de regirse por el Sistema de Información de las Compras y contrataciones de las Entidades Públicas.

- Determinar los requisitos y procedimientos respecto del Contrato de Suministros y Servicios.

- Establecer detalladamente la operación del Registro Nacional de Proveedores.

- Definir los contenidos y sujeciones respecto al Plan Anual de Compras.

- Establecer disposiciones sobre la Dirección de Compras y Contratación Pública (DCCP)

- Regular los convenios para la prestación de servicios con personas jurídicas

En el año 2015, la Dirección de ChileCompra realizó modificaciones a este documento, las que apuntaban principalmente al cumplimiento de visión y misión

que se ha planteo la Institución el año 2014, en pro a convertirse en una Entidad de estándar internacional, generando la eficiencia de los recursos a través de instrumentos que resguarden la transparencia de los procesos de adquisiciones, así también que impulsen a un sistema que permita la incorporación de los sectores vulnerables de la sociedad dentro del proceso económico general, y generar no solo egresos al Estado, si no buena parte del dinamismo de la economía nacional, con efectos en la generación de empleo, canalización de inversiones y el desarrollo productivo. Los cambios realizados al Reglamento de Compras, buscan conseguir los siguientes objetivos:

- Dotar de mayor énfasis a los principios de probidad y transparencia en las compras públicas.

- Establecer de criterios más inclusivos (igualdad de los oferentes) en la evaluación de las distintas ofertas.
- Perfeccionar de los procedimientos aplicables.

- Promover hacia las empresas de menor tamaño

En este último punto se desarrolla esta investigación, ya que nace del objetivo de promover e incluir empresas de menor tamaño (PYMES) en procesos de adquisición del Estado de mayor envergadura, ya que las distintas organizaciones regionales plantean que este tipo de promoción genera una mayor competencia y la inclusión a la economía de sectores que impactan considerablemente la economía de los países, lo que genera resultados tanto en la economía nacional como el ahorro de recursos en la Administración Pública.

5. Unión Temporal de Proveedores

La Unión Temporal de Proveedores (UTP), se origina a partir de la modificación del Reglamento realizada en el año 2015 y busca principalmente una mayor incorporación en el mercado de compras públicas de las empresas denominadas PYMES, en aquellos procesos de adquisiciones en donde estas se vean con mayores dificultades de ofertar. La incorporación de este sector es fundamental para que se genere mayor dinamismo y competencia en las Contrataciones Públicas y al mismo tiempo un impacto a aquellos sectores que impacten directamente en la

Economía, en el caso de las pequeñas y medianas empresas, estas generan un 40,7% del empleo en Chile.[12]

La Unión Temporal de Proveedores se encuentra normado en el artículo 67 bis del Reglamento N°250[13]:

> *"Si dos o más proveedores se unen para el efecto de participar en un proceso de compra, deberán establecer, el documento que formaliza la unión, a lo menos, la solidaridad entre las partes respecto de todas las obligaciones que se generen con la Entidad y el nombramiento de un representante o apoderado común con poderes suficientes. Cuando se trate de adquisiciones inferiores a 1.000 UTM, el representante de la unión temporal de proveedores deberá adjuntar al momento de ofertar, el documento público o privado que da cuenta del acuerdo para participar de esta forma.*
> *Para contrataciones iguales o superiores al monto indicado, y sin perjuicio del resto de las disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables, el acuerdo en que conste la unión temporal deberá materializarse por escritura pública, como documento para contratar, sin que sea necesario constituir una sociedad.*
>
> *Si la Entidad exige la inscripción en el Registro de Proveedores para suscribir el contrato, cada proveedor de dicha unión temporal deberá inscribirse. Al momento de la presentación de las ofertas, los integrantes de la Unión determinarán qué antecedentes presentarán para ser considerados en la evaluación respectiva, siempre y cuando lo anterior no signifique ocultar información relevante para la ejecución del respectivo contrato que afecte a alguno de los integrantes de la misma.*
>
> *Las causales de inhabilidad para la presentación de las ofertas, para la formulación de la propuesta o para la suscripción de la convención, establecidas en la legislación vigente, afectarán a cada integrante de la Unión individualmente considerada. En caso de afectar una causal de inhabilidad a algún integrante de la Unión, ésta deberá decidir si continuará con el respectivo procedimiento de contratación con los restantes integrantes no*

[12] Anon, (2016). [online] Available at: http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2015/07/Informe-de-resultados-empleo-y-capacitaci%C3%B3n1.pdf [Accessed 15 Oct. 2016].
[13] Leychile.cl. (2016). DTO-250 24-SEP-2004 MINISTERIO DE HACIENDA - Ley Chile - Biblioteca del Congreso Nacional. [online] Available at: https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=230608 [Accessed 15 Oct. 2016].

inhábiles de la misma o se desiste de su participación en el respectivo proceso.

La vigencia de esta unión temporal de proveedores no podrá ser inferior a la del contrato adjudicado, incluyendo la renovación que se contemple en virtud de lo dispuesto en el artículo 12 de este Reglamento."

5.1. Directiva de Contratación Pública N° 22

Las Directivas de Contratación Públicas son recomendaciones emitidas por la Dirección de Compras y Contratación Pública, que contienen lineamientos y sugerencias de buenas prácticas dirigidas tanto a compradores como a proveedores del Estado.

A finales del año 2015, se elaboró la Directiva N° 22 denominada "Orientaciones sobre la participación de las Uniones Temporales de Proveedores en los procesos de compra", la cual fue redactada por la Dirección de ChileCompra, con apoyo de una mesa multisectorial que se compuso por los siguientes actores públicos y privados:

- Fiscalía Nacional Económica
- Servicio de Impuestos Internos
- Ministerio de Economía
- Municipalidad de Las Condes
- CONUPIA
- Armada de Chile
- Municipalidad de Lo Barnechea
- Carabineros de Chile
- ASEXMA

Este documento, establece a grandes rasgos las directrices para que usuarios compradores y proveedores, lleven a cabo procesos de adquisiciones donde se vea integrado este nuevo actor de manera transparente y sin inconvenientes. Este documento describe las UTP con carácter transitorio y se caracteriza por la facilidad y falta de formalidad para su constitución condición de beneficio para sus integrantes. El principal objetivo es el impulso de participación de las empresas micro y pequeñas (PYMES), con especial énfasis a las localizadas en regiones, a fin de que puedan competir en igualdad de condiciones frente a las empresas de mayor tamaño, en aquellos procesos de compra de mayor envergadura y por tanto requirentes de mayores responsabilidades.

A continuación se muestran algunos objetivos que se desean lograr a través de su constitución:

- Aumentar el stock para cubrir lo demandado por una Institución del Estado, en el caso en que el proveedor sea de carácter pequeño.

- Mejorar el equipo de personas que prestará el servicio o el producto, con el fin de evitar inconvenientes post contratados.

- Presentar mejor experiencia al ofertar, para competir con empresas de mayor tamaño y conocidas dentro de un rubro.

En estas situaciones favorables podemos considerar que la Unión Temporal de Proveedores es de tipo estratégica, para empresas de menor tamaño, no siendo obligadas a constituir una nueva empresa y pudiendo poner fin a su vínculo una vez terminado el proceso de compra adjudicado. Su éxito recae principalmente en el nivel de confianza que tengan los integrantes componen.

Sin embargo, esta Directiva no establece un límite de empresas que pueden constituir una UTP, ni tampoco excluye a las de gran tamaño, dejando una puerta semi abierta a que se susciten malas prácticas o conductas colusorias por parte de las empresas que en su conjunto integren una UTP. En aquellas situaciones, los Organismos Públicos deberán denunciar a la Fiscalía Nacional Económica, entidad encarga de velar por la libre competencia.

a) Procesos de compra en que pueden ofertar las UTP

A través de esta unión, los proveedores, empresas agrupadas en una sola entidad podrán presentar ofertas en licitaciones públicas y privadas, Tratos Directos o bien en convocatorias administradas por la Dirección de ChileCompra para la subscripción de Convenios Marco. En el caso de las Grandes Compras (Art. 14 Bis del Reglamento N° 250) podrán integrar la UTP solo aquellos proveedores que se encuentren adjudicados en el convenio donde se estado dando dicho proceso.

b) Orientación para compradores

Los órganos compradores deben tener presente que no pueden prohibir abiertamente la participación de este tipo de uniones. Sin embargo, deben regular como se concretará esta participación sobre todo en aquellos mercados donde hay mayor riesgo de prácticas contrarias a la libre competencia.

De esta manera de sugiere a los compradores incorporar en sus bases de licitación criterios de evaluación referentes a material de alto impacto social, que orienten esencialmente a impulsar empresas de menor tamaño, y solicitar la mayor cantidad de antecedentes que respalden las ofertas realizadas por UTP, dado que una vez adjudicado un proceso de compra, no es posible solicitar la exigencia de requisitos, resguardo o condiciones adicionales a los ya requerido en sus bases. Los Organismos Públicos son los responsables de casa uno de sus procesos de compra, y deben considerar y precaver aquellos factores que restan transparencia y probidad en sus procesos de adquisiciones.

En relación a sus ofertas, las UTP gozan de libertad a la hora de determinar cómo las realizan, por ejemplo podrá presentar como experiencia la de todos los proveedores que la componen, o bien solo la de uno de estos, según cual sea la opción más ventajosa para la evaluación de su oferta. De este modo, el mecanismo de evaluación de las ofertas no debe ser una barrera de entrada para las empresas más pequeñas o de reciente creación, por tanto se recomienda que el criterio de evaluación referente a la experiencia, sea en función específica del bien o servicio a licitar y no a los años de existencia o en funcionamiento de la empresa oferente.

Por otro lado, en relación a la evaluación de certificaciones, no corresponde que el OOPP licitante exija la presentación de dichos documentos a todos los integrantes de las UTP, sin embargo esta misma queda en libertad de presentarlos si así lo determina. Sin embargo, para aquellas contrataciones en las que los proveedores

deban contar con permisos o certificaciones especiales para la prestación de servicios o venta de producto determinados, no se puede excluir a ningún miembro de la UTP a la hora de presentar dicha documentación.

c) Orientación para los proveedores

La Unión Temporal de proveedores es una asociación basada en la confianza y que al igual que cualquier otra, conlleva riesgos y oportunidades. Por tanto, es de responsabilidad de los proveedores que la integren que esta unión no fracase en el camino.

El instrumento de la constitución de la UTP varia respecto al tamaño del proceso de compra al que se oferta, generalmente este puede ser de carácter público o privado, sin embargo, para aquellas licitaciones superiores a 1000 UTM, el instrumento que formalice unión debe ser siempre una escritura pública. Cualquiera sea el mecanismo, se debe considerar en el documento al menos los siguientes antecedentes:

- Identificación de los integrantes.
- Nombramiento de un apoderado con un poder simple, que puede no ser un miembro de la unión, pero se recomienda que lo sea, debido a que será el represente y encargado de la oferta
- Declaración de responsabilidad solidaria, siendo sus integrantes los responsables de las obligaciones emanadas del contrato
- Declaración de su duración, la cual no puede ser menos a la duración del contrato, incluyendo su eventual prorrogación.

d) Causales de disolución de la UTP

En caso de que se suscite cualquiera de los siguientes hechos, de dejará en estado sin efecto la Unión de Proveedores:

- Si su número de integrantes disminuye de 2, se dará por disuelta de inmediato la UTP

- Si la UTP fuera disuelta durante el periodo de evaluación, entonces esta no podrá ser adjudicada

- Si se disuelve durante la ejecución del contrato, esto será causal de terminación anticipada del contrato

Por otra parte, las causas por las cuales podría darse termino anticipado del contrato, sería en primer lugar, la constatación de que los integrantes de la UTP la constituyeron con el fin de realizar prácticas atentatorias a la libre competencia o en caso de que uno de sus integrantes se desvincular, y este haya sido parte fundamental de las características presentadas en la oferta.

6. Derechos y responsabilidades de los principales actores en el sistema de compras públicas

Como se ha señalado anteriormente, el sistema de compras públicas cuenta con tres principales actores usuarios, que son parte fundamental de esta investigación; estos son: los oferentes de los procesos de adquisiciones, que pueden llegar a ser proveedores oficiales de los Organismos Públicos; los compradores que son efectivamente quienes levantan los distintos procesos de adquisiciones en pro a satisfacer las necesidades de sus servicios, quienes se encuentran afectos a la ley de compras o los que se adhieren a estas de manera voluntaria; y finalmente la Dirección de ChileCompra (DCCP) que es el ente mediador de los procesos de compra y participa principalmente a través de los portales web: www.mercadopublico.cl y www.chilecompra.cl, estos son los principales sitios web que frecuentan tanto compradores como proveedores, sin embargo se debe tener en cuenta la existencia de otros portales que también son administrados por la DCCP, como también existen otros entes que participan en el sistema de compras públicas.

Estos actores tienen derechos y responsabilidades que se encuentras normadas por los dos documentos legales tanto la Ley 19.886 de Compras Públicas y el Decreto DS 250, a su vez también ChileCompra está facultada de disponibilidades, estos atributos están especificados en los “Términos y Condiciones de uso” de sus

distintas plataformas públicas. Esta información se encuentra disponible en el sistema para el conocimiento público de los usuarios del Sistema.

6.1. Responsabilidad y disponibilidad del sistema

La Dirección de Compras y Contratación Pública no se hace responsable por errores, omisiones o caídas temporales del Sistema provocados por cualquier causa, ya sea propios o de terceros, ni por cualquier inexactitud, error u omisión de la información distribuida a través del mismo, ni de la oportunidad y contenidos de los correos electrónicos que este Sistema genere. Se deja constancia que la información y contenido de los documentos publicados es de responsabilidad de usuarios que las publican y envían.

La Institución no será responsable de los actos o contratos (incluyendo convenios marco) que se generen entre los Organismos Públicos (demandantes) y los Proveedores (oferentes), como consecuencia de la utilización de portal ChileComprawww.chilecompra.cl, como tampoco de la fijación de criterios de evaluación, ni de los resultados en los procesos de adquisición que se lleven a cabo a través del Sistema. Tampoco será responsable por los virus que puedan contener los documentos que adjuntan los usuarios del portal. Cada usuario será responsable de velar por la integridad de los documentos que sube y descarga.

Según los términos y condiciones de uso del portal, ni la Dirección de Compras y Contratación Pública ni el operador serán responsables de (Dirección de Compras y Contratación Pública, 2016):

- Los resultados de los procesos de adquisición que se lleven a cabo producto del Proceso de Compras del Estado y la utilización de Chileproveedores

- La veracidad, completitud e integridad de los antecedentes y documentos que aporten los proveedores al Registro.

- Los efectos que pueda generar en los actos o contratos (incluyendo convenios marco) que se generen entre los Organismos Públicos (demandantes) y los Proveedores (oferentes), el uso del sistema Chileproveedores.

- Solucionar problemas que deriven del cumplimiento contractual entre proveedores y compradores públicos, en el marco de las operaciones relacionadas con el proceso de compras públicas.

- Solucionar problemas que deriven del uso de la plataforma Chileproveedores, producto de la interacción entre comprador y proveedor.

- Deficiencias o caídas temporales de la plataforma de Chileproveedores, provocadas por cualquier causa, propias o de terceros; ni por cualquier inexactitud, error u omisión de la información distribuida a través del mismo, ni de la oportunidad y contenidos de los correos electrónicos que genere este sistema.

- La interrupción en la recepción de e-mails producto de la intervención de algún ISP (Internet Service Provider), ni garantizarán los tiempos de respuesta de Chileproveedores, más allá de la puerta de sus servidores en los que se encuentra alojado el software del sistema de Información.

- La veracidad, contenido, integridad y totalidad de la información aportada por los usuarios a Chileproveedores.

- La eliminación o no adjudicación de uno o más proveedores efectuada por un organismo público, producto de la información y antecedentes disponibles en Chileproveedores. Se deja expresa constancia que la decisión de adjudicar y contratar a un oferente inscrito es de estricta responsabilidad de la entidad compradora, la que utilizará preferentemente la información disponible en Chileproveedores para acreditar las inhabilidades legales que pudieran existir y otros antecedentes de los proveedores inscritos.

De igual manera cada Organismo Público es responsable de señalar en sus bases de licitaciones mecanismos alternativos de acreditación para aquellos oferentes que no se encuentren en el registro de Chileproveedores.

6.2. Información a los proveedores en el proceso de contratación

Es preciso señalar que el sitio oficial donde se publicaran oportunidades de negocio es el portal Mercado Público www.mercadopublico.cl.

Los correos electrónicos que envía el sistema de información son una facilidad de aviso, y por lo tanto, no son un medio oficial ni tienen carácter de obligatorio. Es por esto, que es recomendable que cada usuario deba revisar de manera frecuente el sistema de información, ya que, es ahí donde se hace la publicación oficial de las oportunidades de negocio, así como también las etapas en las que se encuentra un proceso de compra y las notificaciones de estas mismas en las que los oferentes participan.

Los principales correos electrónicos de alerta que genera el Sistema de Información a los proveedores, y que los proveedores pueden filtrar o configurar, son los siguientes:

- Publicaciones: Correo resumen o correo uno a uno que se envía a todos los proveedores inscritos en el o los rubros seleccionados por el Organismo Público al momento de publicar, siempre que los proveedores lo hayan así configurado. Cada proveedor podrá elegir una u otra modalidad.

- Modificación de adquisiciones: Este correo se envía cada vez que ocurre un cambio en las bases o términos de referencia publicados. La notificación de modificación es enviada sólo a los proveedores que hayan seleccionado la opción de seguimiento del proceso.

- Adjudicación: Este correo se envía cuando son publicados en el sistema de información los resultados del proceso. Esta notificación es enviada sólo a los proveedores que hayan seleccionado la opción de seguimiento del proceso.

- Orden de Compra: Este correo se envía al proveedor en el momento en que el organismo público le envía la orden de compra; cuando le solicita la cancelación de ella o cuando se cancela su envío.

- Notificación a proveedores descartados en las etapas del proceso de adquisición. Este correo se envía a todos los proveedores descartados del proceso respectivo. Esta notificación es enviada sólo a los proveedores que hayan seleccionado la opción de seguimiento del proceso. (Dirección de Compras y Contratación Pública, 2016).

6.3. Políticas de privacidad de Mercado Público

Los usuarios del portal, al inscribirse aceptan de manera automática que los datos, antecedentes e información aportados en las diversas etapas de los procesos en que participan a través del Sistema, serán públicos en el ámbito de las transacciones que se efectúan y solo serán públicos para estos efecto.

De igual manera desde su inscripción, otorgan su conformidad que los resultados en de los procesos en que participen sean utilizados en las estadísticas que entrega el portal.

Cuando se solicite por parte de terceros acceso a información que pudiese afectar derechos de los usuarios tales como la esfera de su vida privada o derechos de carácter económico o comercial, se notificará dentro del plazo de dos días hábiles, contado desde la recepción de la solicitud efectuada de conformidad a lo establecido en el artículo 12 de la Ley N° 20.285, a la o las personas a que se refiere o afecta la petición a fin, de que puedan deducir oposición a la entrega de los documentos o antecedentes solicitados, dentro del plazo de tres días hábiles contados de la fecha de notificación. Deducida la oposición en tiempo y forma, la DCCP quedará impedida de proporcionar la documentación o antecedentes solicitados. (Dirección de Compras y Contratación Pública, 2016).

6.4. Responsabilidad respecto de los reclamos

a) Reclamos de proveedores a compradores

Los proveedores de los Organismos Públicos podrán realizar sus reclamos a través del portal www.chilecompra.cl incluyendo como contenido mínimo la identificación

del reclamante, del reclamado, el proceso de compra y los antecedentes del reclamo.

La DCCP derivará los reclamos a los organismos públicos aludidos para que den respuesta de manera oportuna, según los principios de probidad y transparencia.

Por su parte, las Instituciones Públicas que reciban reclamos serán responsables de responder oportuna y satisfactoriamente a todos los reclamos, incluso si el reclamante no participó en el proceso aludido, también deberán enviar una copia de la respuesta a la DCCP por medio de la plataforma de Probidad Activa.

Se entiende por respuesta oportuna un plazo de dos días hábiles contando desde la recepción del reclamo por parte del organismo público, y este puede ser ampliado en caso de requerir mayor información, siempre y cuando sea notificado al reclamante el estado de su reclamo.

Si el reclamante no queda conforme con la respuesta proporcionada por el organismo púbico, este podrá poner otro reclamo respecto al mismo.

De igual manera la DCCP si detecta alguna respuesta incompleta o que no tenga relación con el reclamo emitido, podrá calificarla como insatisfactoria y la devolverá al organismo público para que sea nuevamente revisada. Para esto el Jefe de Servicio volverá a tener un plazo de dos días hábiles para corregir esta respuesta, si en esta instancia no hay respuesta alguna podrá derivar los reclamos a las instancias contraloras, fiscalizadoras o judiciales, atendido el motivo y gravedad del reclamo presentado.

Todos aquellos reclamos que no hayan sido contestados por el organismo público en la Plataforma de Probidad Activa en los plazos señalados, serán difundidos en un listado de Instituciones con Reclamos Pendientes de Respuesta, el que será de conocimiento público a través de www.chilecompra.cl. (Dirección de Compras y Contratación Pública, 2016)

b) Reclamos de compradores a proveedores

Los organismos compradores podrán efectuar reclamos tanto a oferentes, adjudicatarios y/o proveedores contratados que hayan incumplido lo acordado por medio del portal. Como contenido mínimo, debe estar el nombre de la institución reclamante, el reclamado, el proceso en cuestión y el incumplimiento por el cual se está realizando el reclamo.

De igual manera, la DCCP derivara el reclamo al respectivo proveedor para que pueda entregar su respuesta de manera oportuna y satisfactoria.

Los proveedores son los responsables de enviar una copia de dicha respuesta a la DCCP, según los medios que esta disponga para este fin.

Como plazo oportuno se entienden dos días hábiles desde recepcionado el reclamo por parte del proveedor, y se puede extender en caso de ser necesario, siempre y cuando se notifique al organismo público el estado de su reclamo.

La DCCP podrá derivar los reclamos a las instancias contraloras, fiscalizadoras o judiciales, atendido el motivo y gravedad del reclamo presentado.

Para todos los efectos, se deja expresa constancia que la Dirección de Compras y Contratación Pública no es ni será la responsable de los contenidos y alcances de las respuestas entregadas por los proveedores a los correspondientes reclamos. (Dirección de Compras y Contratación Pública, 2016).

6.5. Responsabilidades y derechos de los proveedores

a) Empresas proveedoras

A continuación se describen todos los posibles perfiles para las empresas proveedoras, estos pueden ser modificados por el perfil Administrador de cada cuenta:

Perfil	Atribuciones
Proveedor Base	Contiene el mínimo de páginas necesarias para operar como proveedor
Indicadores de resúmenes	Permite trabajar con el menú Gestión y resúmenes para el proveedor
Visualización de facturas	Permite a proveedor habilitado como emisor/receptor de DTE, visualizar la información relacionada con facturas del proveedor.

Fuente: *Elaboración Propia*

b) Autorización de los proveedores

Los proveedores estarán de acuerdo con las siguientes declaraciones (Dirección de Compras y Contratación Pública, 2016):

- Autoriza al Operador del Sistema Chileproveedores, Cámara de Comercio de Santiago AG y a la Dirección De Compras Y Contratación Pública, para que, en su representación, y dentro del marco de la Ley Nº 19.886, consulte los datos que poseen los distintos Registros o Fuentes Oficiales de Información respecto de su persona o de su representado, tales como Tesorería General de la República, Boletín de Infractores a la Legislación Laboral y Previsional de la Dirección del Trabajo, Boletín de Informaciones Comerciales, Servicio de Impuestos Internos, Servicio de Registro Civil e Identificación, entre otros.

- Esta autorización se entenderá otorgada tan amplia como en derecho sea necesario para que los administradores de dichas fuentes puedan entregar la información requerida por el Operador, sin ninguna restricción legal.

- Autoriza al Operador del Sistema Chileproveedores para incorporar y usar sus datos en futuros registros privados.

- Autoriza al Operador y en virtud de mejoras al servicio, la posibilidad que tiene la Mesa de Ayuda de grabar los llamados que entren a la plataforma de

atención a clientes.

- Los Proveedores del Estado aceptan recibir permanentemente correos electrónicos relativos a procesos de adquisición, órdenes de compra y demás información relevante, a la dirección de correo aportada por ellos al momento de su inscripción en ChileProveedores. Se exceptúan de lo anterior aquellos proveedores que, expresamente, al momento de la inscripción, declare que no desea recibir notificaciones de procesos de adquisición. No obstante siempre deberán indicar una casilla de correo para recibir información relevante sobre el portal.

c) Liberación de responsabilidad por parte de los proveedores

Los proveedores velaran por la seriedad de sus ofertas en el portal, teniendo en cuenta que son absolutamente responsables de estas misas, y aceptando que la DCCP no es responsable en ningún caso de los resultados que obtengas en los procesos que participen.

Los Proveedores del Estado liberan a la Dirección de Compras y Contratación Pública de cualquier responsabilidad derivada de la dilación o no envío oportuno de correos electrónicos de alerta, declarando conocer que el medio oficial de notificación es la publicación que cada Organismo Público efectúa en la ficha de adquisición respectiva disponible en www.chilecompra.cl.

La no recepción oportuna de los correos enviados por el portal sobre algun proceso de compra, no justifica ningún inconveniente que pueda tener el proveedor en un proceso de compra, por lo señalado anteriormente, respecto que la información oficial se encuentra en el portal y es de responsabilidad del usuario revisarlo periódicamente.

d) Calificaciones de proveedores a compradores

Con el objetivo de entregar mayor información para evaluar a los organismos públicos respecto a los proceso de compra, los proveedores deberán evaluarlos en el portar de manera oportuna.

Los puntos a evaluar en cada proceso de compra a los organismos públicos son los siguientes, entre otros:

- Los plazos establecidos para presentar ofertas
- Los plazos para realizar consultas
- Los plazos para recibir respuestas
- La calidad de los requerimientos técnicos
- La calidad de las condiciones administrativas o comerciales definidas
- Las exigencias para participar
- La pertinencia de los criterios de evaluación
- La calidad de los fundamentos de adjudicación
- La calidad de la Orden de Compra recibida
- El proceso de pago

Los compradores también podrán hacer sus descargos por medio del portal de manera oportuna.

Esta información tiene como objetivo estar presente y a disposición de los proveedores para tener en cuenta a la hora de participar en un proceso de compra.

e) Declaración de información

Los Proveedores del Estado declaran conocer y aceptar:

La circunstancia relativa a que la Dirección De Compras y Contratación Pública podrá en cualquier momento modificar todo o parte de las presentes condiciones de uso.

La facultad legal que permite a la Dirección De Compras y Contratación Pública fijar tarifas y cobros, así como para determinar los mecanismos y políticas de uso de Chileproveedores.

Las normas y políticas de uso de Chileproveedores.

- Que en tanto hagan uso de los servicios de Chileproveedores, dan por conocidos y aceptados los Términos y Condiciones de Servicio vigentes.

- Que la información de los proveedores inscritos en el sistema Chileproveedores relativa a sus antecedentes legales, comerciales y técnicos estará permanentemente disponible de manera pública para toda la Administración del Estado, la que podrá efectuar consultas específicas y genéricas sobre la misma. Asimismo serán de acceso público para toda la ciudadanía los antecedentes legales del proveedor.

- La Ley Nº 19.886 sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, su Reglamento y normas complementarias.

- Declara (Con carácter de Declaración Jurada) No haber sido condenado como consecuencia de incumplimiento de contrato celebrado con alguna Entidad regida por la Ley de Compras, y siempre que no haya transcurrido 2 años a contar desde la fecha de la sentencia.

- La obligación de actualizar en forma y plazos oportunos ante Chileproveedores, la información del punto 2.1.g.i.- anteriormente descrito en el presente documento. El no cumplimiento de esto, podrá determinar la suspensión de la inscripción del Proveedor en Chileproveedores.

- Que la Dirección de Compras y Contratación Pública no devolverá los pagos por los servicios prestados bajo ninguna circunstancia, aun cuando la solicitud de inscripción haya sido rechazada, o su inscripción haya sido suspendida o cancelada, independientemente del momento o período de servicio, sea por voluntad del proveedor o por resolución de la Dirección De Compras Y Contratación Pública. (Dirección de Compras y Contratación Pública, 2016)

f) Responsabilidad de los proveedores por la documentación e información

Los proveedores serán responsables respectos a la veracidad, contenido, integridad, totalidad y oportunidad de la información entregada a Chileproveedores, salvo en casos excepciones donde sea Chileproveedores quien cambie la información sacada de fuentes oficiales, en dichos casos la responsabilidad será de la fuente de información.

De igual manera los proveedores son responsables de actualizar de manera permanente los datos que se requieren al momento de la inscripción.

6.6. Responsabilidades y derechos de los compradores

a) Perfiles de usuarios compradores

A continuación los siguientes perfiles que pueden ser otorgados por el perfil Administrador de cada organismo púbico:

Perfil	Atribuciones
Supervisor o “Comprador Supervisor”.	• Crear, editar, publicar y adjudicar procesos de compra • Crear, editar, enviar órdenes de compra al proveedor. • Solicitar cancelación y aceptar cancelación solicitada de órdenes de compra por el proveedor
Comprador o “Comprador Base”.	• Crear y editar procesos de compra • Crear y editar órdenes de compra
Auditor	• Consultar las órdenes de compra emitidas por la Institución a los proveedores • Consultar las Licitaciones publicadas por la Institución • Revisar reportes de licitaciones • Revisar reportes de órdenes de compra • Revisar reportes de proveedores • Revisar reportes de usuarios de la institución.
Gestionar Documentos Tributarios Electrónicos	• Revisar y Gestionar Documentos Tributarios Electrónicos recibidos a través del sistema.
Gestión de Reclamos (*)	• Buscar y dar respuesta a los distintos reclamos recibidos en la institución.
Catálogo Electrónico Comprador	• Trabajar con el menú de Catálogo Electrónico y con las funciones asociadas a esta tienda.

Indicadores de Resúmenes	• Permite trabajar con el menú Gestión y resúmenes para el comprador.
Indicadores de Plataforma Probidad Activa	• Permite ver la estadística específica de su institución.
Plan de Compras	• Permite ingresar la información requerida para el Plan Anual de Compras.
Catálogo Electrónico Libros Comprador	• Trabajar con la tienda electrónica de Libros y con las funciones asociadas a esta tienda.

Fuente: *Elaboración propia*

b) Acreditación de usuarios

Los funcionarios de los organismos públicos deberán acreditar sus competencias técnicas en materia de compras públicas, para operar en el portal, en los plazos y de la manera que está establecida en las Políticas y Condiciones de Uso del Sistema de Información y Contratación Electrónica. En caso de que el usuario no apruebe de manera satisfactoria el proceso, la DCCP podrá bloquear su clave y usuario del sistema hasta que apruebe el proceso y se encuentre acreditado.

Los funcionarios que deben acreditarse son los que para trabajar en su institución necesiten clave y acceso al portal, de igual manera, los auditores, jefaturas y los funcionarios responsables de las unidades de copra de su organismo, así mismo funcionarios que participen en los procesos de compra y no posean acceso de clave y usuario al portal.

Estas competencias técnicas que deben acreditar, deben tener relación directa con el perfil que desempeñan en la unidad.

c) Calificaciones de compradores a proveedores

Los organismos públicos, al final de cada proceso de compras deberán evaluar de manera oportuna a los proveedores que han sido contratados por medio del portal, con el fin de proporcionar un historial respecto de los proveedores.

Las variables que se pueden calificar son, entre otras:

- la oportunidad
- la calidad
- el desempeño y cumplimiento respecto de sus productos o servicios provistos
- la consistencia de éstos en relación a lo solicitado en las especificaciones técnicas de un proceso de adquisición

Igualmente el proveedor podrá responder a dichas calificaciones por medio del portal y de manera oportuna. Esta información se registrara y será publica, con el objetivo de que los compradores puedan tomarla como referente a la hora de contratar.

CAPITULO VII

MARCO METODOLÓGICO

En este capítulo, podrá conocer el tipo de estudio utilizado para la investigación, también se dan a conocer los instrumentos de investigación utilizados para recopilar la información necesaria para desarrollar esta tesis.

El objetivo de la investigación es poder conocer como ha sido la participación de las Empresas Proveedoras del Estado, haciendo uso de la Unión Temporal al momento de ofertar en procesos de licitaciones públicas, además de determinar si esta asociatividad ha sido utilizada preferentemente por las Grandes Empresas.

1. TIPO DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación tiene un enfoque de tipo exploratoria, ya que no se conoce previamente información o datos que den una idea previa a través del cruce de variables, los rasgos generales de la participación de la Unión Temporal de Proveedores en sus primeros meses tras su puesta en marcha.

La metodología utilizada es cuantitativa, ya que, la información recopilada esta expresada en datos numéricos, la cual fue solicitada haciendo uso de la Ley 20.285 “Sobre Acceso a la Información Pública” directamente a la Dirección de Compras Públicas el día 06 de octubre del presente año y que quedó con el número de registro AE011T0000574 (Revisar anexo N°1).

2. INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS UTILIZADOS

Los métodos y técnicas de producción de datos que utilizaremos en nuestra investigación, están basados principalmente en la Observación y el Análisis de contenido de la información, entregada por la Dirección de ChileCompra por la solicitud de Transparencia Pública identificada con número AE011T0000574.

Esta metodología tiene mayores implicaciones que simplemente recoger contenidos. Es al mismo tiempo un cierto tipo de diseño de investigación y/o técnica de análisis (ROBERTO HERNANDEZ SAMPIERI, 2006), siendo su primera etapa la recopilación de los datos.

A través de la información oficial entregada por la Dirección de ChileCompra se realizará el cruce de distintas variables tales como: las ofertas que fueron ingresadas en licitaciones públicas por UTP, tamaño de empresas que formaron UTP, ofertas de UTP que fueron adjudicadas, etc.

3. UNIDAD DE ESTUDIO

El tipo de muestreo a utilizar es la discrecional, ya que, fueron seleccionadas las licitaciones donde ofertaron Uniones Temporales de Proveedores dentro del tiempo establecido en esta investigación.

El universo para esta investigación está centrado en el total de licitaciones públicas que fueron tranzadas dentro del periodo comprendido entre el 1 de agosto al 30 noviembre de 2015) el cual es 311.456.

Así también la Población objetivo del estudio se enmarca en todas las licitaciones que presentaron al menos una oferta de una UTP, lo cual en números se traduce en 138 procesos.

CAPITULO VIII

DESARROLLO

Las Uniones Temporales de Proveedores (UTP) buscan fomentar el principio de asociatividad en las compras públicas, de los pequeños y medianos proveedores del Estado, que en otras circunstancias no podrían acceder a participar en procesos licitatorios de mayor envergadura, debido a que no pueden cumplir con el número de productos, servicios, garantías, despacho, etc.

Desde su implementación, a contar del 10 de agosto de 2015 esta fórmula ha sido utilizada conforme a lo indicado, para conocer como se ha sido la participación de los proveedores en los procesos de licitaciones públicas de la Región Metropolitana, procederemos a desarrollar los cruces de variables que responderán a la pregunta de investigación y objetivos planteados en los capítulos anteriores.

A través de la información entregada por la Dirección de ChileCompra a través de Transparencia pública (Revisar Anexo N°1 y N°2), se procederá a desarrollar la siguiente información:

- El número de licitaciones públicas en las cuales se recibieron ofertas de Uniones Temporales de Proveedores a través del portal Mercado público en el periodo del 01 de Agosto al 30 de noviembre de 2015.

- La distribución de las ofertas realizadas por proveedores, haciendo uso de la modalidad Unión Temporal de Proveedores (UTP).

- El número de empresas que conformaron Uniones Temporales de Proveedores.

- Tamaño de las empresas que conformaron Uniones Temporales de Proveedores (UTP).

- Las ofertas adjudicadas que provenían de Uniones Temporales de Proveedores (UTP).

1. Cantidad de licitaciones públicas en la Región Metropolitana

Para conocer el número de licitaciones públicas en las cuales se recibieron ofertas de Uniones Temporales de Proveedores dentro del periodo del 01 de agosto al 30 de noviembre del año 2015, se identificará el número **total** de licitaciones públicas que fueron tranzadas a través del portal Mercado Público www.mercadopublico.cl, una vez obtenida dicha información, se procederá a identificar las ofertas ingresadas a estas por Uniones Temporales de Proveedores, considerando además si se realizó la adjudicación de alguna de estas ofertas.

Tras realizar las acciones anteriores, se encontraron los siguientes resultados:

Cuadro N°1: Cantidad de licitaciones públicas en que se recibieron ofertas de UTP

Tipo de Licitación	Numero de Licitaciones	% de Licitaciones	Ofertas envidas por UTP	Promedio de ofertas enviadas por UTP por línea de producto	Ofertas de UTP adjudicadas	% de Adjudicación de UTP
L115	26	19%	27	1,04	6	22%
LE15	38	28%	39	1,03	9	23%
LP15	38	28%	76	2	28	37%
LQ15	21	15%	73	3,48	19	26%
LR15	9	7%	14	1,56	0	0%
R115	6	4%	33	5,5	15	45%
Total general	**138**	**100%**	**262**	**1,9**	**77**	**29%**

Fuente: *Elaboración Propia*

A través de lo anterior, fue posible identificar que el total de licitaciones públicas realizadas en el periodo del 01 de agosto al 30 de noviembre del 2015 en la Región Metropolitana correspondió a 311.456 procesos.

Sin embargo en solo 138 licitaciones públicas fueron recibidas ofertas de Uniones Temporales de Proveedores (UTP), siendo el total de ofertas enviadas 262, lo que significa que se recibió un promedio de 1.9 ofertas por de UTP por proceso.

2. Tipo de instituciones que realizaron los procesos de adquisición

El Cuadro N° 2 se elaboró utilizando las siguientes clasificaciones, para las Instituciones que estuvieron a cargo de aquellas licitaciones públicas en donde se recibieron ofertas provenientes de Uniones Temporales de Proveedores:

- Fuerzas Armadas (FFAA): están conformadas por el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y también consideraremos a Carabineros de Chile.

- Gobierno Central: constituida por Ministerios, Subsecretarías, Seremis, Tribunales, Comisiones, Universidades y todas aquellas Instituciones donde se concentra la administración del Estado.

- Municipalidades: constituida por todas las Instituciones que se rigen por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N°18.695).

- Obras Públicas: Constituido por el Ministerio de Obras Públicas, el MINVU y SERVIU, cabe señalar que las compras que realizan este tipo de Instituciones en el portal de Mercado Público son denominadas “informadas” debido a que estas Instituciones no se encuentran afectas a la Ley de Compras, sin embargo deben informar en el portal de Mercado Público la información básica relativa sus procesos de adquisición.

- Salud: Conformada por los Servicios de Salud, Hospitales, Cesfam, etc.

CUADRO N° 2: Instituciones que realizaron los procesos en que se recibieron ofertas de UTP

Tipo de Institución	GRANDE	MICRO	PYME	Total
FFAA	0%	0%	17%	**4%**
Gobierno Central	100%	68%	44%	**64%**
Municipales	0%	9%	17%	**10%**
Obras Públicas	0%	2%	0%	**1%**
Salud	0%	21%	22%	**21%**
Total General	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Fuente: *Elaboración Propia*

3. Distribución de las ofertas de Uniones Temporales de Proveedores

Dado que en cruce de variables realizado anteriormente nos fue posible calcular el promedio de ofertas de Uniones Temporales que fueron ingresadas a los 138 procesos, los que corresponden a un valor de 1.9, sin embargo para esta investigación, nos parece oportuno identificar exactamente el número exacto de ofertas recibidas por proceso, lo anterior se puede resumir en el siguiente cuadro N°3:

CUADRO N° 2: Distribución de las ofertas de UTP por licitación pública

N° de Licitaciones Públicas	Distribución de ofertas de UTP
102	2
15	3
1	4
9	5
6	6
1	8
2	14
2	15
138	

Fuente: *Elaboración Propia*

4. Tamaño de empresas que ofertaron como UTP

Otra de las variables a calcular para el desarrollo de esta investigación, es la distribución de las ofertas ingresadas a los procesos, en relación al tamaño de las empresas que asociaron las Uniones Temporales de Proveedores, para ello se clasificó según la información entregada por la Dirección de ChileCompra según el tamaño de las empresas MICRO, PEQUEÑA y GRANDE, lo cual se resume en el cuadro N°4:

CUADRO N° 4: Distribución de las ofertas de UTP según el tamaño de las empresas

Mezclas	Licitaciones
PYME con Grandes	23
PYME con PYME	39
PYME con MICRO	22
Grandes con Grandes	6
Grandes con PYME	7
Grandes con MICRO	5
MICRO con Grande	1
MICRO con PYME	28
MICRO con MICRO	37
Sin datos con PYME	2

Fuente: *Elaboración Propia*

Un punto importante a considerar es la participación de las empresas de gran tamaño al constituir UTP, es por ello que se realizó el cuadro N° 5 donde se clasificó la información entregada del tamaño de las empresas cruzada con el tipo de licitación, a través de esta información es posible identificar cual es el tamaño de las licitaciones, en las cuales están participando la asociatividad de proveedores:

CUADRO N° 5: Tamaño de las licitaciones en las cuales están participando las UTP según el tamaño de las empresas

Tipo de licitación	GRANDE	MICRO	PYME	Sin Datos	Total General
L1	7%	78%	15%	0%	**100%**
LE	8%	54%	38%	0%	**100%**
LP	11%	50%	38%	1%	**100%**
LQ	3%	5%	92%	0%	**100%**
LR	36%	14%	43%	7%	**100%**
R1	0%	48%	52%	0%	**100%**
Total General	**8%**	**39%**	**53%**	**1%**	**100%**

Fuente: *Elaboración Propia*

A través de lo anterior, fue posible identificar que las empresas de gran tamaño, enviaron sus ofertas a través de Uniones Temporales, principalmente en aquellos procesos de los rubros de *Construcción y los Servicios Médicos,* además, esto correspondió a solo 6 ofertas de las cuales ninguna fue una propuesta adjudicada:

CUADRO N°6: Detalle de las ofertas realizadas por UTP de empresas de gran tamaño

ID Licitación	Apoderado de UTP	RUT de Apoderado	N° empresas	Nombre de empresas
2766-234-L115	INTEGRAMEDICA S.A.	76.098.454-K	2	SONORAD II S A
2213-4-LP15	CONSTRUCTORA SALFA S.A	93.659.000-4	2	CONSTRUCTORA PROPUERTO LIMITADA
2402-56-LR15	MCI MULTIMEDIA LTDA	76.772.030-0	2	CONSTRUCTORA ASCON LIMITADA
3513-17-LP15	CONSTRUCTORA ASCON LIMITADA	76.082.878-5	2	MCI MULTIMEDIA LTDA
5488-19-LE15	INTEGRAMEDICA S.A.	76.098.454-K	2	SONORAD II S A
1175-203-LP15	CLARO VICUNA VALENZUELA S A	80.207.900-1	3	INGETAL INGENIERIA Y CONSTRUCCION SA
1175-203-LP15	CLARO VICUNA VALENZUELA S A	80.207.900-1		DRAGADOS S A AGENCIA EN CHILE

Fuente: *Elaboración Propia*

5. Adjudicación de Uniones Temporales de Proveedores

Al referirnos a la adjudicación, nos referimos al proceso normado por el Articulo 2 del Reglamento de Compras Públicas el cual señala que corresponde a *un Acto Administrativo fundado, por medio del cual la autoridad competente selecciona a uno o más Oferentes para la suscripción de un Contrato de Suministro o Servicio, regidos por la Ley 19.886*.

Bajo esta definición, es posible identificar de la base de datos que de las 262 ofertas, enviadas a 138 procesos denominados licitaciones públicas, tan solo 77 propuestas fueron adjudicadas, teniendo la mayor tasa de éxito en aquellas licitaciones cuyos montos sobrepasan las 1000 UTM y están por bajo las 5000 UTM, es decir las denominadas LP y LQ.

CUADRO N° 7: Adjudicación de propuestas provenientes de UTP

Tamaño de licitación	UTP Adjudicadas	% de Adjudicación
L1	6	8%
LE	9	12%
LP	28	36%
LQ	19	25%
LR	0	0%
R1	15	19%
Total General	**77**	**100%**

Fuente: *Elaboración Propia*

CONCLUSIONES

A través del análisis de variables realizado en el capítulo anterior, ha sido posible obtener los siguientes resultados que dan respuesta tanto a la Pregunta de Investigación y a los Objetivos (general y específicos), los cuales fueron planteados en capítulos anteriores.

En primer lugar, se ha podido dilucidar que el uso de asociatividad de proveedores en el sistema de compras públicas, denominado Unión Temporal de Proveedores, el cual posibilita la participación de proveedores a través de la asociatividad entre ellos, para así ofertar en las distintas adquisiciones del estado, ha sido un proceso de incorporación lento y paulatino, participando en sólo un 0.04% de las licitaciones públicas que fueron adjudicadas hasta el 30 de noviembre del año 2015.

En términos generales, las UTP han sido conformadas respondiendo a los lineamientos emanados de la Directiva N° 22, siguiendo el sentido de propender a la unión de micro y pequeñas empresas para participar de procesos de mayor envergadura, lo cual ha sido la tendencia. Sin embargo, en casos aislados, se pudo verificar la asociatividad de grandes empresas, los cuales corresponden a 6 UTP loas que ofertaron a procesos de licitación correspondientes a los rubros de la construcción y servicios médicos. Sin embargo, cabe recalcar que ninguna de esas propuestas fueron adjudicadas, pero es de importancia señalar, que la asociatividad de grandes empresas puede conllevar a escenarios tales como: monopolios de los mercados y/o precios, que dan por resultado todo lo contrario a la eficiencia y eficacia en los procesos de adquisición y por ende no produciendo el resultado esperado del ahorro del Estado.

Otro punto importante de considerar, es que la participación de las Uniones Temporales de Proveedores se ha dado principalmente en procesos de adquisiciones que sobrepasan las 1.000 UTM y están por debajo de los 5.000 UTM. Teniendo en consideración que dichas licitaciones son de una mayor envergadura y complejidad, nos es posible concluir a grandes rasgos que ha sido efectiva en primera instancia esta nueva forma de participación de los pequeños y medianos proveedores, ya que se está utilizando en aquellos procesos de mayor envergadura, que por distintas razones, las empresas se veían sesgadas a participar por su solas.

Lo anterior, nos permite concluir que se está logrando el objetivo planteado por la Dirección de Compras, relacionado a incluir y apoyar la participación de las

pequeñas y medianas empresas al mercado de las compras públicas, sin importar el tamaño de los procesos.

En relación a las Instituciones Públicas que llevaron a cabo, aquellos procesos de adquisición que recibieron ofertas de Uniones Temporales, podemos señalar que las de que se encuentran dentro del Gobierno Central y Salud son las que tuvieron mayor participación, entre un 44% y 21% respectivamente. Cabe señalar, que este resultado tiene relación expresa con la cantidad de Organismos Públicos que tienen a cargo, por ende, es necesario considerar que fueron más las Instituciones que desarrollaron licitaciones públicas dentro del periodo señalado.

Finalmente, concluimos que la hipótesis planteada para esta investigación no se cumple, muy por el contrario los datos y el análisis realizado a esta investigación han arrojado que la asociatividad entre los proveedores ha sido un proceso lento, en el que han participado principalmente aquellas empresas de menor envergadura a las cuales apunta la Directiva N° 22, existiendo casos muy aislados en donde se ha visto uniones de empresas de un mayor tamaño, pero al término del periodo evaluado no se habían registrado en la Fiscalía Nacional Económica antecedentes sobre malas prácticas por parte de las Uniones Temporales de Proveedores.

PROPUESTAS

Para dar a conocer las propuestas de esta investigación, es necesario tener en claro que a través del capítulo anterior, se dio cuenta de que la hipótesis planteada no se cumplía tras el análisis realizado. Muy por el contrario, los datos obtenidos dan cuenta que el proceso de asociatividad al final del periodo de estudio, fue lento y con una participación principal de empresas de menor tamaño, tal como se lo planteo la Dirección de ChileCompra, dentro de sus objetivos a alcanzar al año 2018.

Las recomendamos que hacemos a continuación, son aquellas que pueden ser implementadas a corto y mediano plazo, con el fin de seguir resguardando la eficiencia y eficacia en los procesos de adquisición, no tan solo para las licitaciones públicas, sino también para los Convenios Marco, Tratos Directos y/o licitaciones privadas, en donde pudiese encontrarse participación de Uniones Temporales de Proveedores.

En primer lugar, recomendamos a la Dirección de Compras Públicas realizar paulatinamente revisión a los procesos de adquisición nombrados anteriormente, en donde se evidencie la participación de UTP, con el fin de mantener antecedentes y control, que podrían evitar dar cuenta en su debido tiempo sobre malas prácticas de proveedores, para que de esta manera, la Fiscalía Nacional Económica cuente con la información de manera oportuna, para que realice las gestiones pertinentes ante estos posibles escenarios, esto también va dirigido a los Organismos Públicos, que son quienes levantan y llevan a cabo cada uno de los procesos.

Por otra parte, dado que la fecha no se han mostrado evidencias de malas prácticas, es necesario considerar una posible modificación a la Ley de Compras, para que regule de manera más correcta las Uniones Temporales, considerando que las Directivas elaboradas por la Dirección de Compras son solo recomendaciones de cómo llevar a cabo los procesos, no siendo entonces un documento legal. Dado entonces, que este tipo de participación fue creado enfocándose principalmente a las empresas de menor y mediano tamaño, es que proponemos que las empresas que corresponden a gran tamaño sean excluidas de este tipo de participación.

Así también, consideramos que la Dirección de ChileCompra, debe apoyar y acompañar, a través de asesoramiento especializado a los Organismos Públicos que han recibido mayores propuestas de Uniones Temporales en sus procesos de adquisición, con el fin de elaborar requerimientos y bases de procesos, que reguarden el cumplimiento de las obligaciones por parte del o los adjudicatarios, ante posible disoluciones de Uniones Temporales o situaciones similares.

ANEXOS

Anexo N°1: Solicitud de Transparencia a la Dirección de ChileCompra

Dirección de Compras y Contratación Pública (CHILECOMPRA)

ACUSE DE RECIBO DE SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

LEY DE TRANSPARENCIA

AE011T0000574

Fecha: 06/10/2016 Hora: 01:26:58

Portal de Transparencia – Ingreso Electrónico – Solicitud de Información

1. Contenido de la Solicitud

Nombre y apellidos o razón social:	Yasmin Aguilera Hueraleo
Tipo de persona:	Natural
Dirección postal y/o correo electrónico:	yass.aguilera@gmail.com
Nombre de apoderado (si corresponde):	
Solicitud realizada:	Estimad@s, Junto con saludar, solicito que se me haga llegar la siguiente información del portal Mercado Público: 1. El número total de licitaciones públicas de la región METROPOLITANA que fueron publicadas y alcanzaron a ser adjudicadas, del periodo comprendido entre: 01 de agosto al 30 de noviembre de 2016. Indicando el tipo de Institución que realizó el proceso de compra: FFAA, Obras Públicas, Gobierno Central, Salud u otra. 2. El número de ofertas ingresadas por UTP (uniones temporales de proveedores) en dichas licitaciones, señalando el ID al cual estas ofertaron e indicando si estas ofertas fueron o no adjudicadas en dichos procesos. 3. Además información relativa a las Uniones Temporales que realizaron estas ofertas tal como: - RUT y nombre de las empresas que conformaron las UTP - Tamaño de las empresa que conformaron estas UTP (micro, pequeña, mediana y gran empresa). Agradeciendo su disposición, Me despido cordialmente.
Observaciones:	
Archivos adjuntos:	
Medio de envío o retiro de la información:	Correo electrónico
Formato de entrega de la información:	CDROM
Sesión iniciada en Portal:	NO
Vía de ingreso en el organismo:	Vía electrónica

De acuerdo a su requerimiento, este organismo procederá a verificar lo siguiente:

a) Si su presentación constituye una solicitud de información.
b) Si nuestra institución es competente para dar respuesta a ésta.
c) Si su solicitud cumple con los requisitos obligatorios establecidos en el artículo 12 de la Ley de Transparencia.

2. Fecha de entrega vence el: 08/11/2016

El plazo máximo para responder una solicitud de información es de veinte (20) días hábiles. De acuerdo a su presentación la fecha máxima de entrega de la respuesta es el día **08/11/2016**. Se informa además que excepcionalmente el plazo referido podrá ser prorrogado por otros 10 días hábiles, cuando existan circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada, conforme lo dispone el artículo 14 de la Ley de Transparencia.

Informamos además que la entrega de información eventualmente podrá estar condicionada al cobro de los costos directos de reproducción. Por su parte, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 18 de la Ley de Transparencia, el no pago de tales costos suspende la entrega de la información requerida.

En caso que su solicitud de información no sea respondida en el plazo de veinte (20) días hábiles, o sea ésta

Monjitas 392, Santiago, piso 8 y 10 (oficina de partes)

denegada o bien la respuesta sea incompleta o no corresponda a lo solicitado, en aquellos casos que la ley lo permite usted podrá interponer un reclamo por denegación de información ante el Consejo para la Transparencia www.consejotransparencia.cl dentro del plazo de 15 días hábiles, contado desde la notificación de la denegación de acceso a la información, o desde que haya expirado el plazo definido para dar respuesta.

3. Seguimiento de la solicitud

Con este código de solicitud: **AE011T0000574**, podrá hacer seguimiento a su solicitud de acceso a través de los siguientes medios:

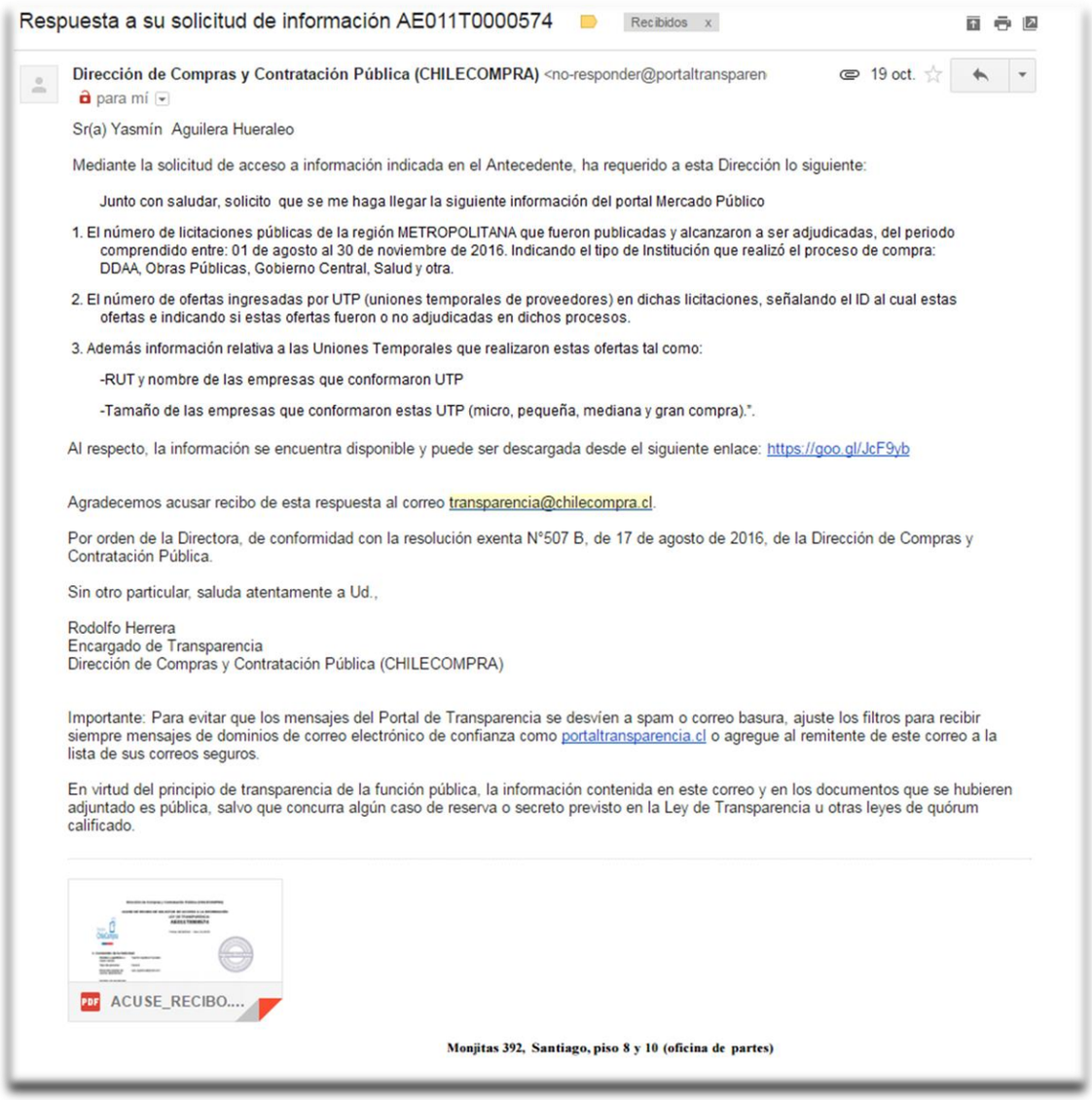
a) Directamente llamando al teléfono del organismo: (56 2) 2290 4400
b) Consultando presencialmente, en oficinas del organismo "Dirección de Compras y Contratación Pública (CHILECOMPRA)", ubicadas en Monjitas 392, Santiago, piso 8 y 10 (oficina de partes), en el horario Lunes a viernes, de 09:00 a 17:00
c) Digitando código de solicitud en www.portaltransparencia.cl opción 'Hacer seguimiento a solicitudes'

4. Eventual subsanación

Si su solicitud de información no cumple con todos los requisitos señalados en el artículo 12 de la Ley de Transparencia, se le solicitará la subsanación o corrección de la misma, para lo cual tendrá un plazo máximo de cinco (5) días hábiles contados desde la notificación del requerimiento de subsanación. En caso que usted no responda a esta subsanación dentro del plazo señalado, se le tendrá por desistido de su petición.

Monjitas 392, Santiago, piso 8 y 10 (oficina de partes)

Anexo N° 2: Respuesta de solicitud de Transparencia Pública



Respuesta a su solicitud de información AE011T0000574 Recibidos x

Dirección de Compras y Contratación Pública (CHILECOMPRA) <no-responder@portaltransparen 19 oct.

para mí

Sr(a) Yasmín Aguilera Hueraleo

Mediante la solicitud de acceso a información indicada en el Antecedente, ha requerido a esta Dirección lo siguiente:

Junto con saludar, solicito que se me haga llegar la siguiente información del portal Mercado Público

1. El número de licitaciones públicas de la región METROPOLITANA que fueron publicadas y alcanzaron a ser adjudicadas, del periodo comprendido entre: 01 de agosto al 30 de noviembre de 2016. Indicando el tipo de Institución que realizó el proceso de compra: DDAA, Obras Públicas, Gobierno Central, Salud y otra.
2. El número de ofertas ingresadas por UTP (uniones temporales de proveedores) en dichas licitaciones, señalando el ID al cual estas ofertas e indicando si estas ofertas fueron o no adjudicadas en dichos procesos.
3. Además información relativa a las Uniones Temporales que realizaron estas ofertas tal como:

-RUT y nombre de las empresas que conformaron UTP

-Tamaño de las empresas que conformaron estas UTP (micro, pequeña, mediana y gran compra).".

Al respecto, la información se encuentra disponible y puede ser descargada desde el siguiente enlace: https://goo.gl/JcF9yb

Agradecemos acusar recibo de esta respuesta al correo transparencia@chilecompra.cl.

Por orden de la Directora, de conformidad con la resolución exenta N°507 B, de 17 de agosto de 2016, de la Dirección de Compras y Contratación Pública.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.,

Rodolfo Herrera
Encargado de Transparencia
Dirección de Compras y Contratación Pública (CHILECOMPRA)

Importante: Para evitar que los mensajes del Portal de Transparencia se desvíen a spam o correo basura, ajuste los filtros para recibir siempre mensajes de dominios de correo electrónico de confianza como portaltransparencia.cl o agregue al remitente de este correo a la lista de sus correos seguros.

En virtud del principio de transparencia de la función pública, la información contenida en este correo y en los documentos que se hubieren adjuntado es pública, salvo que concurra algún caso de reserva o secreto previsto en la Ley de Transparencia u otras leyes de quórum calificado.

ACUSE_RECIBO....

Monjitas 392, Santiago, piso 8 y 10 (oficina de partes)

BIBLIOGRAFÍA

1. Banco Interamericano del Desarrollo. (2016 de septiembre de 2016). *BID*. Obtenido de Banco Internacional del Desarrollo. (2012). D. Eficiencia y transparencia en el sector público. Avances en las compras públicas en América Latina y el Caribe (2002- 2012). spetiembre 12,2016, de BID Sitio web: http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.as

2. Conferencia Internacional del Trabajo. (2008). *Cláusulas de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas.* Ginebra, Suiza: Oficina Internacional del Trabajo.

3. Diario Financiero . (26 de Septiembre de 2016). *Diario Financiero*. Obtenido de https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/actualidad/balance-de-chilecompra-estado-logra-ahorrar-mas-de-us-5-000-millones/2016-09-26/222558.html

4. Dirección de Compras y Contratación Pública. (28 de Septiembre de 2016). *ChileCompra*. Obtenido de http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=35&Itemid=396

5. La Tecera. (03 de febrero de 2016). *La Tercera*. Obtenido de http://www.latercera.com/noticia/negocios/2016/02/655-666941-9-transacciones-realizadas-a-traves-de-chilecompra-subieron-195-a-us12157-millones.shtml

6. Moreno, M. G. (01 de octubre de 2016). *Scielo*. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422005000200006#nota_1

7. Organización Mundial de Comercio. (15 de octubre de 2016). *Acuerdo sobre Contratación Pública*. Obtenido de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gp_gpa_s.htm

8. ROBERTO HERNANDEZ SAMPIERI, C. F. (2006). *Metodología de la Investigación (4ta Edición).* México: MCGRAW-HILL.

9. SICE. (01 de Octubre de 2016). *Sistema de Información Sobre Comercio Exterior*. Obtenido de http://www.sice.oas.org/dictionary/GP_s.asp

10. UNCITRAL. (01 de octubre de 2016). *Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública*. Obtenido de http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/procurem/ml-procurement/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-s.pdf

11. Rozenwurcel, G. and Bezchinsky, G. (2012). *Compras Públicas en América Latina y el Caribe. Diasgnósticos y desafíos*. 1st ed. Cdad. Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

12. Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados. (2006). NU. CEPAL. División de Comercio Internacional e Integración. [online] Available at: http://www.cepal.org/es/publicaciones/4407-las-compras-publicas-en-los-acuerdos-regionales-de-america-latina-con-paises [Accessed 1 Sep. 2016].

13. Obcp.es. (2016). Panorama comparado de la Contratación Pública en América Latina - Observatorio de Contratación Pública. [online] Available at: http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.183/relcategoria.121/relmenu.3/chk.9c44b3c71a7a23ca52f818dee2903807 [Accessed 30 Nov. 2016].